



UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO

**RESPONSABILIDADE DO ESTADO PORTUGUÊS NA
DEFESA E SEGURANÇA DO SEU ESPAÇO MARÍTIMO
EM PARCERIA COM A OTAN**

Mestrado Profissional em Direito Internacional e Relações Internacionais

Autor

INÊS TENREIRO TADEU DE SOUSA

Professor Orientador

Professor Doutor Fernando Loureiro Bastos

2018

Inês Tenreiro Tadeu de Sousa

**RESPONSABILIDADE DO ESTADO PORTUGUÊS NA DEFESA E
SEGURANÇA DO SEU ESPAÇO MARÍTIMO EM PARCERIA
COM A OTAN**

**Dissertação apresentada na Faculdade de Direito
da Universidade de Lisboa para obtenção do grau
de Mestre em Direito Internacional e Relações
Internacionais**

Orientador: Prof. Dr. Fernando Loureiro Bastos

Lisboa

2018

Agradecimentos

Primeiramente agradecer ao meu orientador, Professor Dr. Fernando Loureiro Bastos por me aceite como sua orientanda. À sua disponibilidade, ao seu tempo e paciência. Aos meus colegas de Mestrado, e aos meus colegas de trabalho por todo o apoio recebido.

De seguida quero agradecer aos meus amigos: Cláudia, Rute, Fábio e Joana. Aqueles que me apoiam em todas as circunstâncias, sejam elas boas ou más. São vocês a minha família de Lisboa.

E por fim, aos meus pais e irmão: vocês são a minha inspiração, o meu orgulho e a minha eterna fonte de forças.

A todos vocês muito obrigada.

Resumo

Com esta dissertação pretende-se explicar sobre a responsabilidade que o Estado Português tem ao nível da defesa e segurança do seu território marítimo. Uma vez que Portugal é um dos Estados membros da OTAN, a defesa e segurança desse espaço far-se-á em estreita cooperação com esta organização.

Sendo o território marítimo tão vasto, a sua delimitação torna-se difícil. O mar é constituído por diferentes espaços marítimos, cada um com as suas especificidades no tocante aos poderes que são atribuídos ao Estado costeiro, assim como, às actuações que os Estados terceiros podem levar a cabo nestes mesmos territórios.

Portugal, depois de décadas de abandono, tem vindo a investir cada vez mais na temática no mar. Assiste-se a um regresso às origens da nação, tanto através das várias políticas desenvolvidas ou implementadas, como através dos investimentos feitos com os vários Orçamentos de Estado. Uma vez que Portugal apresenta um território marítimo tão vasto, e sendo um dos Estados membros da União Europeia, as suas acções de fiscalização, de segurança e defesa serão levadas a cabo em consonância com as políticas comuns europeias. Esta coordenação afigura-se de grande relevo, uma vez que ainda será difícil para Portugal assumir a responsabilidade pela protecção do seu espaço marítimo sem ajuda da União Europeia.

Também a OTAN tem um papel absolutamente fundamental no patrulhamento do oceano atlântico e, como tal, no território nacional. Será necessário, no entanto, que Portugal mantenha uma visão mais nacionalista, de forma a alcançar o seu objectivo fulcral que é o da defesa e segurança do seu território marítimo. Deverá pautar sempre a sua actuação com a cooperação com as organizações internacionais, como a OTAN, mas sem nunca se abstrair do interesse nacional.

Há um longo caminho a ser percorrido por Portugal e os seus governantes para fazer face às várias décadas de abandono no Mar. Existindo actualmente novos perigos, aliados aos que sempre existiram no espaço marítimo, torna-se premente para o Estado Português intensificar as alianças já existentes com a OTAN.

Palavras-chave: Direito Internacional do Mar, Espaços Marítimos, Defesa e Segurança, Estado Português, OTAN

Abstract

This dissertation intends to explain about the responsibility that the Portuguese State has in the defense and security of its maritime territory. Portugal as one of the NATO member states, the defense and security of this space will be done in close cooperation with this organization.

As the maritime territory is so vast, its delimitation becomes difficult. The sea is made up of different maritime areas, each one with its specific features as regards the powers that are assigned to the coastal State, as well as actions which third States can take.

Portugal, after decades of neglect its sea, has been investing more and more in this theme. There is a return to the origins of the nation, both through the various policies developed or implemented, and through the investments made with the various State Budgets. As Portugal has such a vast maritime territory and is one of the Member States of the European Union, its surveillance, security and defense activities will be carried out in line with the common European policies. This coordination is of great importance, since it will still be difficult for Portugal to assume responsibility for the protection of its maritime space without the European Union's help.

NATO also plays a fundamental role in the patrolling of the Atlantic Ocean and, as such, in the national territory. It will be necessary, however, for Portugal to maintain a more nationalist vision to achieve its central objective, which is the defense and security of its maritime territory. It should always be guided by its cooperation with international organizations, such as NATO, but without ever neglecting the national interest.

There is a long way to go by Portugal and its rulers to face the several decades of abandonment in the Sea. There are now new dangers, allied to those that have always existed in the maritime space, it becomes urgent for the Portuguese State to intensify alliances already with NATO.

Key-words: International Law of the Sea, Maritime Territorial, Defense and Security, Portuguese State, NATO

Índice

| | |
|--|----|
| Introdução | 6 |
| 1. Breve Resenha | 8 |
| 2. O Direito Internacional do Mar | 9 |
| 3. O Território Marítimo | 15 |
| 3.1. Águas Interiores | 20 |
| 3.2. Mar Territorial | 20 |
| 3.2.1. Direito de Passagem Inofensiva | 21 |
| 3.3. Zona Contígua | 25 |
| 3.4. Zona Económica Exclusiva | 26 |
| 3.5. Plataforma Continental | 30 |
| 3.6. Alto Mar | 31 |
| 3.7. A Área | 32 |
| 4. Responsabilidade do Estado Costeiro no seu Espaço Marítimo | 33 |
| 5. Poder Sancionatório do Estado Costeiro | 34 |
| 6. Omissão da Convenção quanto à atribuição dos poderes aos Estados Costeiros | 41 |
| 7. Actuação na Prevenção e Manutenção da Segurança dos Oceanos | 42 |
| 7.1. Armas Nucleares | 44 |
| 7.2. Pirataria | 46 |
| 8. A Defesa do Mar Português | 47 |
| 8.1. Normas Nacionais | 49 |
| 8.2. Papel de Organizações Internacionais | 53 |
| 8.3. Resolução do Conselho de Ministros Nº 19/2013 de 5 de Abril | 55 |
| 9. O papel da União Europeia na Manutenção da Paz e da Segurança Marítima no domínio da OTAN | 57 |
| 10. Programa Extra-Comunitário de Segurança e Defesa – Pré Tratado de Lisboa | 62 |
| 10.1. Empenhamento Europeu na Aliança Atlântica | 62 |
| 10.2. OTAN | 64 |
| 10.2.1. Estratégia de Aliança Marítima | 66 |
| 10.3. PESD | 71 |
| 10.4. Alterações Introduzidas com Tratado de Lisboa em Matéria de Segurança e Defesa 73 | |
| 10.5. Estratégia Marítima da União Europeia para o Atlântico | 77 |
| 10.6. Desafios que a União Europeia enfrentará no futuro | 81 |
| Conclusão | 84 |
| Bibliografia | 86 |

Introdução

Com a presente dissertação tenciona-se fazer uma abordagem da questão cada vez mais actual e pertinente da segurança e defesa dos territórios marítimos do Estado Costeiro, nomeadamente da zona económica exclusiva. Para Portugal, detentor de uma das maiores zonas económicas exclusivas da Europa, esta temática afigura-se deveras importante.

Começar-se-á pela definição daquilo que é o Direito Internacional do Mar, enquanto ramo do Direito Internacional Público e regulador dos usos dos mares e oceanos. Nesta sequência, e uma vez que o Mar não é todo igual, importará fazer uma abordagem dos diversos espaços marítimos e suas especificidades. Assim, águas marinhas interiores, mar territorial, zona contígua, zona económica exclusiva e plataforma continental serão abordadas, de forma a se ganhar uma ideia concreta do que é o território marítimo nacional e a complexidade da sua gestão.

Actualmente vivem-se tempos instáveis ao nível da segurança de defesa dos Estados, tendo em consideração as constantes ameaças que sobre a Europa têm vindo a recair, nomeadamente ataques por parte de grupos e organizações terroristas. O controlo das fronteiras de uma nação é um dos seus garantes de segurança. No entanto, lógico será dizer que a fiscalização e patrulha que é levada a cabo nas fronteiras terrestres é muito diferente daquela que se faz em território aéreo e marítimo.

Por ser um espaço cujas delimitações não se encontram fisicamente definidas, a segurança e defesa do espaço marítimo de um Estado Costeiro deverá ser tida em grande consideração, nomeadamente ao nível das infra-estruturas e meios disponibilizados pelos governos para esse efeito.

Perigos como ataques terroristas, pirataria novamente a aumentar em escala, tráfico de pessoas, armas e mercadorias, são alguns dos perigos que embarcações e navios correm. Aliado a estes problemas encontram-se outras violações de normas e regulamentos de Direito Internacional do Mar, nomeadamente da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, bem como de normas e regulamentos nacionais do Estado Costeiro. São o tipo de actos ilícitos que lesam a economia de um Estado ribeirinho, como por exemplo pesca ilegal, risco de poluição, actos ilícitos ao nível da legislação aduaneira, entre outros.

Face a estes riscos e actos ilícitos caberá ao Estado Costeiro assegurar todos os meios de fiscalização e prevenção, de forma a proporcionar melhor segurança e defesa para quem nas suas águas navega. Portugal, sendo um Estado membro da União Europeia e assinante da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, terá essa tarefa mais facilitada, no sentido em que haverá uma cooperação nos trabalhos de fiscalização e prevenção levados a cabo nas suas águas.

Dada a localização geográfica privilegiada de Portugal, e sendo uma das portas de entrada para a Europa, é também do interesse na União Europeia que se assegure altos níveis de defesa e segurança para a navegação e se fiscalizem as fronteiras marítimas dos seus Estados membros de forma a se evitar quaisquer ataques que possam ocorrer em territórios europeus.

Se esta aliança europeia é imprescindível para a segurança de um Estado Costeiro, para Portugal a sua ligação com a Organização do Tratado do Atlântico Norte revela-se imperiosa para prosseguir esse objectivo de segurança e defesa das suas águas. O Oceano Atlântico é um oceano fulcral para a economia mundial, sendo ele um dos pontos de ligação entre Estados Unidos da América e Europa.

Estará Portugal preparado para enfrentar os perigos que assolam os espaços marítimos? Quais os meios nacionais à disposição das actividades de fiscalização que deverão ser levadas a cabo no mar? Actualmente qual é a verdadeira importância do Mar para Portugal? Haverá uma verdadeira cooperação entre os vários actores internacionais? Ou, pelo contrário, os interesses de cada um prevalecerão sobre os interesses comuns da Humanidade? Qual a importância da OTAN e da União Europeia para a segurança e defesa do território marítimo português? Quais os verdadeiros poderes de Portugal na sua zona económica exclusiva?

Ao longo desta dissertação todos estes temas serão abordados e desenvolvidos com vista a que para todas estas questões haja uma resposta. Para tal, utilizar-se-á uma perspectiva jurídico-internacionalista. Inicialmente irá ser realizado um tratamento da informação ao nível do Direito Internacional do Mar, com o devido enquadramento legal com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e outros diplomas, para depois prosseguir com a realidade portuguesa, enquanto Estado membro da União Europeia e OTAN.

1. Breve Resenha

Desde tempos imemoriais que o Homem olha para o Mar com ânsia pela descoberta e medo do desconhecido. Pelos seus enigmas e limites até então ignorados, o território marítimo instalou-se no imaginário de vários países. Portugal não foi excepção.

Portugal e a sua relação com o seu espaço marítimo remonta ao século XV, época consagrada dos Descobrimentos Portugueses e de grande desenvolvimento dos meios náuticos disponíveis. Assistiu-se à criação de um Império, com o consequente aumento do território nacional. Autores lusitanos cantaram os feitos nacionais, grandiosas obras foram escritas glorificando a bravura portuguesa na ultrapassagem de todas as barreiras geográficas.

Assim, desde tempos remotos sentimos o chamamento para exploração do Mar desconhecido até então. Fruto de uma localização geográfica claramente vantajosa e invejável, Portugal assumiu-se como grande potência a nível marítimo, e um exemplo paradigmático seguido de outros países europeus que viram nos territórios marítimos fontes de rendimento e meios para obter riquezas até então inalcançáveis.

O Mar foi assim o grande motor do desenvolvimento nacional. No entanto nas últimas décadas assistiu-se a um brutal afastamento do país das suas raízes marítimas, muito devido á entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia que propiciou uma união europeia mais coesa, ao mesmo tempo que promoveu esse afastamento do atlântico. Se a viragem de Portugal para o lado mais europeu contribuiu para o quase esquecimento do mar, o desenvolvimento de outras economias mundiais, com o consequente monopólio marítimo tornou-se um factor decisivo para o país não conseguir acompanhar tais concorrentes.

Actualmente procura-se um regresso às origens, com investimento tanto ao nível político, como ao nível económico-financeiro. Após atravessar um período de recessão financeira, chegou a altura de reinvestir no que, um dia, já foi o sustento económico de toda uma nação, sendo que Portugal se apresenta com condições privilegiadas para esse efeito.

Banhado pelo Oceano Atlântico ao longo de toda a sua costa ocidental e pelo Mar Mediterrâneo a sul, Portugal é o país da União Europeia (doravante também designada de UE) detentor da maior costa, e um dos países com maior território marítimo a nível mundial. De referir ainda que 90% do território nacional é composto por espaços

marítimos¹, o que nos transporta para o problema da manutenção da sua segurança e defesa. Tendo como país vizinho unicamente a Espanha, os problemas com as suas fronteiras, tanto terrestres como marítimas, não se deveriam colocar. Relativamente às fronteiras marítimas do território português, assiste-se ainda nos dias de hoje a uma não delimitação das mesmas, relativamente ao Estado espanhol. Os compromissos internacionais assinados a 12 de Fevereiro de 1976 que delimitavam os espaços marítimos não entraram em vigor. Estes compromissos regulavam o mar territorial, a zona contígua e a plataforma continental. Hoje em dia, e uma vez que há data da celebração desses compromissos não havia ainda sido criada a zona económica exclusiva, a delimitação deste espaço tem vindo a ser alvo de conflitos entre Portugal e Espanha.

Assim, como referem QUADROS, OTERO e GOUVEIA “ainda que ambos os Estados tenham um território insular, esse problema levanta-se, com maior acuidade, na demarcação entre esses espaços no prolongamento das fronteiras continentais, no âmbito das fozes dos rios Minho e Guadiana”².

No entanto, no tocante a território marítimo haverá muitos outros Estados a considerar nas preocupações quanto à defesa e segurança nacionais.

2. O Direito Internacional do Mar

Por tudo o exposto supra, tornou-se premente criar uma disciplina que estudasse esta matéria específica de Direito Internacional Público, por toda a sua importância quer para os Estados costeiros, quer para todos os sujeitos de Direito Internacional que destes espaços marítimos usufruam. Surge assim, o Direito Internacional do Mar como um dos ramos do Direito Internacional.

O objecto deste ramo de direito é, como o próprio nome indica, os mares e oceanos que constituem todo o território marítimo. Como BASTOS refere este direito aplica-se “a um espaço marítimo contínuo e interligado, correntemente designado como “mar”. ”³.

¹ Vide AllianceMaritimeStrategy, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm?selectedLocale=en, Acedido a 4 de Março de 2018.

² Cfr QUADROS, Fausto, OTERO, Paulo, GOUVEIA, Jorge Bacelar, “Portugal e o Direito do Mar”, Biblioteca Diplomática – Série A, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 2004, pp. 129.

³ Cfr BASTOS, Fernando Loureiro, *O Direito Internacional do Mar. Guia de Estudos*, AAFDL Editora, Lisboa 2017, pp. 89.

O Direito Internacional do Mar irá fundar todo o seu estudo em três temáticas⁴: primeiro o seu estudo deverá recair sobre o regime jurídico que vigora nos mares e oceanos, ou seja, os direitos, deveres e obrigações que regem a actuação quer dos Estados Costeiros, quer daqueles que desses espaços marítimos usufruam; a segunda matéria diz respeito a essas mesmas actividades, no sentido em que o Direito Internacional do Mar deverá regulamentá-las, estabelecendo regras e limites; por fim, mas não menos importante, surge a necessidade de o Direito Internacional do Mar versar sobre resolução de conflitos, encontrando as melhores formas para evitar ou minorar as consequências que advirão de um eventual conflito entre Estados em território marítimo.

Devido à sua extensão, os mares e oceanos têm vindo desde sempre a causar conflitos entre as várias nações. Os seus limites e as restrições de navegação, bem como os diversos graus de soberania, com “*estatutos jurídico-internacionais diferenciados*”⁵ deverão ser alvo da regulamentação do Direito Internacional.

O Planeta Terra é maioritariamente constituído por água, o que deveria servir para se olhar para essa extensão de mar como sendo uno. Porém, os Estados desse sempre que tendem a impor as suas fronteiras e a limitar a livre navegação a outras nações. A possibilidade de alargamento da plataforma continental para lá das 200 milhas marítimas é disso exemplo. Aqui o Direito Internacional do Mar actuará como mediador que permitirá a prevenção e harmonização entre os vários interesses em jogo.

A importância do Direito Internacional do Mar prende-se igualmente com a consciencialização dos problemas que existem nas áreas marinhas, estejam elas sob a jurisdição de um Estado Costeiro, ou não. Como já se referiu, o facto desse território deter uma grande extensão e estar sujeito a diferentes graus de jurisdição consoante as várias zonas, leva a que haja conflitos entre as várias pessoas de direito internacional. O Direito Internacional do Mar agirá então como salvaguarda pelo respeito entre as várias nações, evitando assim a proliferação de situações de pirataria, tráfico de pessoas e bens, bem como permitirá regulamentar sobre a utilização dos diferentes espaços marítimos para fins militares e/ou económicos.

Tendo em conta os trâmites do Direito Internacional, e a imensidão dos oceanos assiste-se hoje à prossecução dos interesses da Humanidade. A governação dos mares far-se-á consoante normas de Direito Internacional, onde os Estados se unem em torno de um

⁴ Vide BASTOS, Fernando Loureiro, *O Direito Internacional do Mar. Guia de Estudos*, AAFDL Editora, Lisboa 2017, pp. 69 e 70.

⁵ Idem, pp. 70.

interesse comum, adoptando normas com a sua aplicação a todos os sujeitos do quadro internacional. Existe aqui uma coordenação do Direito Internacional e dos sujeitos que o constituem em prol de um objectivo comum: a boa governação de todo o território marítimo.

Tratando-se o mar de um território pertença de toda a Humanidade, coube ao Direito Internacional regular sobre a sua utilização. Se os Estados anteriormente eram os únicos sujeitos de Direito Internacional, com o fim da Primeira Guerra Mundial assistiu-se ao surgimento das primeiras organizações regionais e internacionais.

Dada a já referida imensidão dos mares, sentiu-se necessidade de se criarem organizações para onde os Estados pudessem transferir algumas das suas competências, principalmente no que à defesa e segurança dos oceanos diz respeito⁶.

Esta transferência consertada de poderes será sempre levada a cabo tendo como principal objectivo a prossecução dos interesses da comunidade internacional, com os Estados a colocarem, ou pelos menos tentarem na teoria, os objectivos colectivos acima dos benefícios que poderiam retirar enquanto actor individual da senda internacional.⁷

Por tudo o que se referiu, a Organização das Nações Unidas e os seus Estados membros sentiram necessidade de compilarem todos os regulamentos, convenções e costumes numa só convenção que abarcasse todas as áreas marítimas. Assim, a 10 de Dezembro de 1982, em Montego Bay, Jamaica, nasce a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Actualmente conta com 168 Estados assinantes, sendo que desses 164 são os países membros da Organização das Nações Unidas e os outros 4 são a União Europeia, as Ilhas Cook, o Estado da Palestina e Niue⁸. Esta Convenção veio substituir as anteriores convenções, unificando desta forma todas as regras de Direito Internacional do Mar e uniformizando a actuação a ser levada a cabo pelos Estados assinantes.

Tal como CHACÓN afirma “*la Convención contribuye, de una forma notable, al desarrollo de sistemas para la resolución de disputas y, con ello, al mantenimiento de la paz*”⁹. Uma das inovações da Convenção foi a criação do Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar que contribui para a solucionar de forma pacífica as controvérsias que possam surgir entre os vários actores que navegam tanto em espaços marítimos que se

⁶ Cfr DUPUY, *O Direito Internacional*, Livraria Almedina Coimbra, 1993, pp. 23 e 24.

⁷ Vide BASTOS, Fernando Loureiro, *O Direito Internacional do Mar. Guia de Estudos*, AAFDL Editora, Lisboa 2017, pp. 109.

⁸ Idem.

⁹ Cfr CHACÓN, Manuel Trigo, *Derecho Internacional Marítimo – La III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1996, pp. 711.

encontrem sob soberania de Estados Costeiros, como em espaços que não detenham sobre eles qualquer jurisdição estatal¹⁰.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar estipula algumas disposições que tornam evidente esta associação dos seus Estados-membros em torno do objectivo comum que é a gestão dos mares e oceanos. O seu art. 59.º tem como epígrafe “Base para a solução de conflitos relativos à atribuição de direitos e jurisdição na zona económica exclusiva”. Neste preceito legal encontra-se evidenciada a possibilidade de os Estados se unirem em busca da melhor solução jurídica para o bem comum da humanidade: o mar, nas situações em que a Convenção é omissa, e “*não atribua direitos ou jurisdição*”¹¹.

No entanto, esta associação de Estados em torno da Convenção não deverá ser vista como absoluta. A Convenção das Nações Unidas não deverá prosseguir os objectivos que estiveram na base da sua criação de forma discricionária e arbitrária. Os Estados membros terão a obrigação/dever de actuar tendo em conta sempre os interesses da comunidade internacional, com respeito na adopção de leis e regulamentos, uma vez que a participação estatal na Convenção não é obrigatória e, como tal, os interesses dos Estados que não sejam membros deverão ser acautelados e tido como interesses de toda a Humanidade¹².

Tal como CHACÓN afirma “*la Convención es un documento flexible, su normativa no tiene una existencia autónoma*”¹³, levando a que os Estados no âmbito das suas relações internacionais marítimas tenham que ter em conta o Direito Internacional, ea sua lei interna e os interesses comuns a toda a Humanidade.

Aqui poderá fazer-se um paralelismo com o princípio da liberdade que advoga que a liberdade de um termina com o início da liberdade de outro. No tocante à ordem

¹⁰ Cfr SHEARER, I. A., “The International Tribunal for the Law of the Sea and its Potential for Resolving Navigation Disputes”, in Donald R. ROTHWELL e Sam BATEMAN, *Navigational rights and freedoms and the new law of the sea*, 2000, pp. 263.

¹¹ Vide BASTOS, Fernando Loureiro, *O Direito Internacional do Mar. Guia de Estudos*, AAFDL Editora, Lisboa 2017, pp. 110.

¹² Tal como se refere no preâmbulo da Convenção: “*Os Estados Partes nesta Convenção animados do desejo de solucionar, num espírito de compreensão e cooperação mútuas, todas as questões relativas ao direito do mar (...); Reconhecendo a conveniência de estabelecer por meio desta Convenção, com a devida consideração pela soberania de todos os Estados, uma ordem jurídica para os mares e oceanos, a utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a protecção e a preservação do meio marinho;*” tendo “*em conta os interesses e as necessidades da humanidade em geral e, em particular, os interesses e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento, quer costeiros quer sem litoral*”.

¹³ Vide CHACÓN, Manuel Trigo, *Derecho Internacional Marítimo – La III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1996, pp. 711.

jurídica que regula os oceanos poderá dizer-se o mesmo, na medida em que “*com excepção das águas interiores, o reconhecimento da “soberania”, de “poderes de soberania” e de “poderes de jurisdição” aos Estados costeiros relativamente aos espaços marítimos não implica a atribuição de poderes exclusivos em relação a estes espaços*”¹⁴. Na sua actuação o Estado Costeiro terá que ter em consideração o uso que outros Estados e suas embarcações poderão ter nesse mesmo espaço.

Esta crescente preocupação com o interesse da humanidade que se encontra bem presente no preâmbulo da Convenção deve-se a uma maior consciencialização para todos os problemas que actualmente assolam os mares e oceanos. Se antigamente havia uma relativa liberdade de navegação e de exploração dos recursos marinhos por parte quer dos Estados Costeiros quer de navios com pavilhão estrangeiro, hoje em dia assiste-se a uma limitação do uso dos mares.

Tal deve-se a variadas razões: por motivos ecológicos e ambientais, pelas pescas desmedidas e nada sustentáveis que levam ao esgotamento dos recursos marinhos, às evidentes alterações climáticas e à necessidade de se prevenir mais desastres ecológicos como o ocorrido em 2002, ao largo da costa da Galiza, com o afundamento do petroleiro *Prestige*.

O Direito Internacional do Mar tem como princípios basilares o princípio da liberdade, o princípio da soberania e o princípio da herança comum da Humanidade.

O princípio da liberdade será um dos mais importantes ao nível económico, uma vez que permite que haja liberdade de “*navigation, overflight, laying submarina cables and pipelines, construction of artificial islands, fishing and marine scientific research*”¹⁵ dos mares e oceanos, liberdade essa atribuída a todos os Estados, sejam eles costeiros ou não.

Historicamente este princípio encontra-se ligado aos Descobrimentos e às trocas comerciais que se efectuavam por via marítima. Como já anteriormente referido, no séc. XV assistiu-se ao monopólio da navegação detido pelas duas grandes potências à data: Portugal e Espanha. Este império manteve-se até Grócio escrever o seu “*Mare Liberum*”. Aqui defendia a total liberdade de navegação dos mares, uma vez que isso iria também favorecer outros Estados que pretendessem estabelecer trocas comerciais com outros,

¹⁴ Cfr BASTOS, “Direito Internacional do Mar e os poderes dos Estados Costeiros”, in Rui Guerra da Fonseca e Miguel Assis Raimundo (editores), *Direito Administrativo do Mar*, Coimbra, 2014, pp. 111.

¹⁵ Vide TANAKA, Yoshifumi, *The International Law of the Sea*, University of Copenhagen, Faculty of Law, Second Edition, 2015, pp. 16.

nomeadamente infiltrando-se no comércio com a Índia, onde Portugal detinha o total monopólio.

No entanto, esta obra de Grócio seria profundamente parcial do ponto de vista das reivindicações apresentadas e tendo em conta os seus objectivos, uma vez que favorecia largamente a posição holandesa, no sentido em que permitia a esse país participar nas mais importantes trocas comerciais marítimas à data.

Se Grócio advogava isso, muitos foram os que reagiram ao seu “*Mare Liberum*”. No entanto, a liberdade de navegação e comércio ganhou cada vez mais relevância, também tendo em conta a pressão exercida por outras nações. Como defende TANAKA “*freedom of navigation was essential for maritime powers in order to secure their trade*”, pois, “*the freedom of navigation contributed to maritime powers securing their economic interests and maritime networks and expanding their political or military influence over their overseas colonies*”¹⁶.

Relativamente ao princípio da soberania, este foi teorizado por Jean Bodin, jurista francês do séc. XVI. Este princípio defendia que para um Estado a sua soberania apresenta-se como essencial para a sua continuidade enquanto nação, de forma a poder exercer um poder absoluto sobre os constituintes do Estado: o seu povo e o seu território.

Por ser uma parte fundamental de uma nação, manter a sua soberania e independência tornou-se premente, mesmo falando-se em Direito Internacional do Mar. Os Estados ao assinarem acordos regionais ou internacionais terão sempre em consideração a sua soberania, que não deverá ser subjugada em detrimento de interesses de outras nações.

Assim, o Estado mantém a sua total soberania em certos espaços marítimos, como as águas interiores e o mar territorial, bem como o espaço aérea subjacente, equivalendo estes territórios ao território terrestre, ou seja, com o mesmo grau de soberania.

Relativamente a outras áreas marítimas, o princípio da soberania encontra-se igualmente presente, porém com aplicações distintas. Na plataforma continental e na zona económica exclusiva essa soberania é limitada a actividades de exploração económica dos recursos marinhos e que deverá ser levada a cabo pelo Estado Costeiro.

Não podendo assim, nenhuma outra nação exercer essas actividades nestes espaços sem o devido consentimento do Estado ribeirinho.

¹⁶ Vide TANAKA, Yoshifumi, *The International Law of the Sea*, University of Copenhagen, Faculty of Law, Second Edition, 2015, pp. 17.

Assim, poder-se-á concluir que existe uma estreita ligação entre estes dois princípios fulcrais do Direito Internacional do Mar: o da liberdade e o da soberania, no sentido em que em determinados espaços marítimos estamos perante a existência de total soberania por parte do Estado costeiro, havendo, no entanto, liberdade de navegação por parte de navios com pavilhão estrangeiro.

3. O Território Marítimo

Uma nação deverá contemplar um conjunto de critérios sobre os quais recai todo o poder de um Estado, e de onde este poderá retirar a sua legitimidade governativa. São eles o poder político que governa, a população governada e o território que é “*o quadro do exercício das competências plenas do Estado*”¹⁷.

No território o Estado exerce os seus poderes de soberania, com a diferença que no espaço terrestre esta é total, enquanto que no espaço marítimo a soberania sofrerá alterações à sua graduação à medida que se vai afastando da costa. Diferentes espaços marítimos detêm diferentes estatutos e regimes jurídicos.

Esta diferenciação entre a soberania estabelecida em território terrestre e território marítimo prende-se com a extrema dificuldade em delinear fronteiras no mar, uma vez que na grande maioria dos casos não é possível a existência de fronteiras físicas.

Porém, se sobre o mar recai soberania nacional, justo também será afirmar que sobre ele recairá o interesse de todos aqueles que dele queiram usufruir, pelo que à medida que se vai afastando da costa, menor será o grau da soberania exercida.

Historicamente vigoraram variadas políticas em torno dos Mares e da sua circulação. Inicialmente, o Império Romano definiu o território marítimo como *rescommonusomnium*¹⁸, ou seja, território comum a todos os Estados, com fronteiras estabelecidas, mas sem impedimentos a outros Estados no tocante à sua utilização. Com o fim do Império Romano, a livre circulação em território marítimo, denominado *mare nostrum* termina, surgindo assim a era do *mare clausum* e das suas fronteiras. De referir que esta política do *mare clasum* aplicar-se-ia a Portugal e Espanha com a celebração do Tratado de Tordesilhas em 1494, que visava dividir o globo em duas partes iguais, ficando

¹⁷ Vide DUPUY, René-Jean, *O Direito Internacional*, Livraria Almedina Coimbra, 1993, pp.35.

¹⁸ *Res communis* defendia o carácter universal de todo o território marítimo, pelo qual se realizavam trocas comerciais e por onde se estabeleciam relações internacionais. Contrariamente, o *Res Nullius* é todo o espaço marítimo sem dono ou sobre o qual não recai qualquer jurisdição.

cada nação com uma parte, podendo dela usufruir na sua plenitude. Esta é uma política extrema de impor a soberania de um Estado ou conjunto de Estados a todo o território marítimo.

Agora permite-se ao Estado banhado pelo mar adquiri-lo para seu próprio benefício, nacionalizando-o, apropriando-o. Assiste-se então, ao parcelamento dos mares.

Com os Descobrimentos Portugueses e consequente aumento da riqueza da coroa, instala-se entre outras potências em ascensão o sentimento de cobiça. Hugo Grocio escreve o seu afamado *Mare Liberum*, e, 1609, onde advoga o fim do *mare clausum*, uma vez que os mares são território internacional, e assim, comuns a todas as nações que deles pretendam usufruir.

Até 1945, vigorava a nível mundial um princípio que regia todo o acesso marítimo: o Princípio da Liberdade dos Mares. Permitia-se com esta regra costumeira, que todo e qualquer navio, mercante ou de guerra, navegasse livremente sem, para isso, ter de pedir obrigatoriamente autorização a um Estado terceiro.

Assim, até ao fim da 2ª Guerra Mundial, a navegação marítima fazia-se livremente.¹⁹

Com o final da 2ª Grande Guerra, e com a Proclamação de Truman²⁰, verificou-se alargamentos de territórios até aí existentes, bem como a criação de outros, nomeadamente, a Plataforma Continental, Zona Económica Exclusiva e Águas Arquipelágicas. Este movimento expansionista não se deveu ao desejo de Estados adquirirem mais territórios, mas sim à necessidade de terem mais espaço para levarem a cabo actividades económicas. Sendo que ao desempenharem essas mesmas actividades, os Estados deveriam ter em conta os direitos de outros Estados, nomeadamente os seus direitos de navegação nesses espaços marítimos. Assim afirma o Prof. Fernando Loureiro Bastos: “*os poderes de actuação que são reconhecidos a uns comportam, simultaneamente, o poder de exigir a abstenção de todos os outros em relação às actividades em questão.*”²¹.

Assim, actualmente a política do *res nullius* apenas dirá respeito a espaços como o Alto Mar ou Zona, onde a soberania do Estado ribeirinho não os alcança. Aí não haverá

¹⁹ Cfr BASTOS, Fernando Loureiro, “O Direito Internacional do Mar e Poderes dos Estados Costeiros”, in Rui Guerra da Fonseca e Miguel Assis Raimundo, *Direito Administrativo do Mar*, Coimbra, 2014, pp. 15.

²⁰ Cfr GUEDES, Armando M. Marques, *Direito do Mar*, Coimbra Editora, 1998, 2ª Edição, pp. 151.

²¹ Vide BASTOS, Fernando Loureiro, “O Direito Internacional do Mar e Poderes dos Estados Costeiros”, in Rui Guerra da Fonseca e Miguel Assis Raimundo, *Direito Administrativo do Mar*, Coimbra, 2014, Pp. 16-17.

qualquer limitação na sua utilização por parte dos Estados, havendo liberdade de circulação marítima.

Actualmente, assiste-se a um equilíbrio entre estes vários modelos. O mar divide-se, então, em território marítimo que se encontra sujeito à soberania de um Estado costeiro; em território marítimo internacional que diz respeito ao Alto Mar; e em território marítimo internacionalizado que será a Área.

Com isto pretende-se demonstrar as diferentes soberanias, tanto marítima, como terrestre, exercidas pelos Estados. Enquanto que no espaço terrestre, o Estado é detentor de uma soberania em termos absolutos, sendo-lhe exigida autorização/consentimento para que outros Estado o acesse ou sobrevoe; no território marítimo, a situação é deveras distinta. Ao Estado costeiro cabe a soberania a nível económico (tratando-se da ZEE), sem que se impeça outras embarcações detentoras de bandeiras estrangeiras possam navegar em águas nacionais, ao abrigo da liberdade do Alto Mar, ou de direito de passagem inofensiva (no caso de a embarcação atravessar mar territorial²²)²³.

Assim, o espaço marítimo que se encontra sob soberania e jurisdição de um Estado Costeiro é todo aquele que diz respeito às águas marinhas interiores, ao mar territorial, à zona contígua, à zona económica exclusiva e à plataforma continental. No entanto, a soberania exercida nestes espaços varia consoante se fale especificamente de um destes espaços em concreto. Como se explicará infra, o Estado exerce a sua soberania e aplica a sua jurisdição nas suas águas interiores de forma diversa da que é exercida na sua zona económica exclusiva.

Já no tocante ao espaço marítimo internacional, temos a Área. Este é todo o solo e subsolo marinho que se encontra para além da jurisdição nacional de um Estado costeiro. Tal como sucede com o Alto Mar, também a Área vê a sua delimitação dependente da extensão e reivindicação do Estado costeiro relativamente à plataforma continental. Assim, se o Estado costeiro granjear obter a extensão da sua plataforma continental para além das 200 milhas náuticas que constam da CNDUM, no seu art. 76.º, tanto os limites do Alto Mar como os da Área apenas iniciarão com o fim do limite das milhas referentes à plataforma continental.

²² Ver infra Ponto 3.2.

²³ Vide BASTOS, Fernando Loureiro, “O Direito Internacional do Mar e Poderes dos Estados Costeiros”, in Rui Guerra da Fonseca e Miguel Assis Raimundo, *Direito Administrativo do Mar*, Coimbra, 2014, Pp. 17.

A questão da difícil delimitação do mar levanta problemas ao nível da segurança e defesa. Não havendo marcos físicos que diferenciam um espaço de outro, como poderá o Estado assumir uma defesa na sua totalidade? Isso mesmo referem QUADROS, OTERO e BACELAR GOUVEIA quando afirmam que “todos os vários espaços marítimos existentes são materialmente constituídos por uma mesma e imensa massa de água salgada”²⁴. A extensão do território marítimo também acresce a essa dificuldade, pois o Estado costeiro terá que despender grandes esforços para assegurar a defesa de uma vasta extensão de território.

As fronteiras terrestres assumem por norma grande importância nesta matéria, por serem a delimitação mais óbvia que os países pretendem defender a todo o custo de invasões estrangeiras. No entanto, para nações como Portugal em que apenas metade da sua raia é terrestre, a salvaguarda do espaço marítimo, que constitui a sua outra metade da fronteira, torna-se premente. Os riscos que esta atravessa serão idênticos aos registados em fronteiras terrestres com Estados vizinhos, nomeadamente: invasão do seu território nacional, tráfico humano ou de armas e gestão de recursos naturais.

O território marítimo nacional é composto por pelas águas interiores, mar territorial, zona contígua, zona económica exclusiva e plataforma continental²⁵. Estes são os espaços em que o Estado é detentor de soberania, total ou parcial, consoante o regime de jurisdição aplicável em cada área.

Se para cada zona se aplica um determinado grau de soberania, em que o Estado é detentor de direitos e deveres diversos, caberá fazer uma análise concreta dos individualismos jurídicos existentes em cada área marinha. Os diferentes regimes irão influenciar a actuação do Estado Costeiro e, consequentemente, a “actuação” de Estados Terceiros que naveguem, ou pretendam navegar, em águas nacionais.

As áreas marítimas são muitas e com diferentes características. Por tal facto sentiu-se necessidade de dividir o mar, no verdadeiro sentido da palavra, por forma a se poder ter zonas com conceitos, objectivos, graus de jurisdição e dimensões diversos.

Assim, ao longo da Convenção são abordados todos os diversos poderes que o Estado costeiro exerce sobre os territórios marítimos. No nº 1 do art. 21º estabelece-se a norma que permite ao Estado costeiro criar leis e regulamentos para os diversos espaços

²⁴ Cfr QUADROS, Fausto de, OTERO, Paulo e GOUVEIA, Jorge Bacelar, “Portugal e o Direito do Mar”, Biblioteca Diplomática – Série A, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 2004, pp. 115.

²⁵ ORDENAMENTO DO MAR PORTUGUÊS Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional | fase de elaboração, <http://www.psoem.pt/ambito/> Acedido a 20 de Janeiro de 2018.

marítimos, tendo, no entanto, em consideração o Direito Internacional, bem como a Convenção. Aqui, como já se referiu, encontra-se o grande limite à soberania do Estado: este terá que encontrar sempre nas normas de Direito Internacional a devida “autorização” para a legislação a adoptar e para as actuações nos seus mares.

O art. 33.º, nº 1, estabelece o âmbito do poder que o Estado costeiro detém na sua zona contígua, dispondo que este poderá levar a cabo todas as acções de fiscalização, adoptando para tal as medidas que achar necessárias para a prossecução desse mesmo fim.

Relativamente à zona económica exclusiva e aos poderes que nela poderão ser exercidos, dispõe o nº 1 do art. 56º da Convenção, que o Estado costeiro tem soberania “para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos”. Assim, como se verá mais adiante²⁶ o poder do Estado costeiro neste espaço marítimo está limitado apenas e só a este aproveitamento económico.

No art. 77º, nº 1 é abordado o poder que o Estado costeiro detém na plataforma continental. Sendo que está aqui presente uma similitude com os poderes que se verificam na zona económica exclusiva, pois como se refere no presente normativo, ao Estado cabe o direito de soberania no que à “exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais” diz respeito.

Podemos olhar para o mapa de Portugal e observar como toda a sua área marítima consiste em camadas paralelas entre si, sendo que ao fim de uma corresponde o início de uma outra zona, com características diferentes.

De forma a melhor se delimitar todos os diversos espaços marítimos, sentiu-se necessidade de criar uma convenção que reunisse o que já estava escrito sobre a circulação e protecção marítimas e, ao mesmo tempo, que criasse toda uma nova base de regras jurídicas a aplicar a todos os territórios marítimos, quer estivessem sob total domínio de um Estado, quer fossem áreas património da humanidade. Surge assim, como já referido, em 1982 a Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar (doravante designada de CNUDM ou Convenção), celebrada na cidade jamaicana de MontegoBay e assinada por 168 Estados.

²⁶ Ver infra Ponto 3.4.

3.1. Águas Interiores

Trata-se do território marítimo localizado mais próximo da costa, que a contorna na sua totalidade, não deixando de parte os arquipélagos e ilhas, tendo como limite as linhas de base. As águas interiores portuguesas têm as seguintes dimensões: 6.508 km² do Continentes, 6.082 km² no arquipélago dos Açores e 825 km² no arquipélago da Madeira²⁷.

A soberania do Estado é aqui absoluta, já que se trata de um mero prolongamento do território nacional terrestre. Constata-se, então, uma semelhança entre a soberania das águas interiores e a que o Estado detém no seu território terrestre. Consequentemente, apenas com expressa autorização estatal do Governo português, poderá uma embarcação estrangeira navegar nestas águas.

No entanto, existe nesta extensão de território uma liberdade de acesso, e não de circulação, uma vez que as embarcações poderão entrar nos portos do Estado costeiro²⁸.

Uma vez que se trata de território marítimo mais próximo da costa, não se encontra regulamentado por nenhuma norma específica da lei portuguesa, sendo que também ao nível internacional, essa regulamentação é diminuta, tendo a Convenção apenas feito algumas referências a este espaço nos seus artigos 2.º, n.º 2 e art. 8.º. Tal prende-se com o facto deste território específico se encontrar demasiado perto da linha da costa, não se sentindo assim necessidade de regulamentar os poderes que outros Estados aí possam exercer.

3.2. Mar Territorial

Esta área tem a sua regulamentação na Parte II da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (doravante também designada de Convenção ou CNUDM). Seguindo-se às Águas Interiores surge o Mar Territorial que deverá ir das linhas de base até às 12 milhas náuticas, de acordo com o disposto no art. 3.º, da CNUDM. Portugal detém 50.957 km² de extensão de mar territorial, onde se incluem aqui as áreas correspondentes aos arquipélagos da Madeira e dos Açores²⁹.

²⁷ ORDENAMENTO DO MAR PORTUGUÊS Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional | fase de elaboração, <http://www.psoem.pt/ambito/> Acedido a 20 de Janeiro de 2018.

²⁸ Cfr DUPUY, René-Jean, *O Direito Internacional*, Livraria Almedina Coimbra, 1993, pp. 39.

²⁹ ORDENAMENTO DO MAR PORTUGUÊS Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional | fase de elaboração, <http://www.psoem.pt/ambito/> Acedido a 20 de Janeiro de 2018.

Em 1958 assistiu-se à criação da Convenção do Mar Territorial e da Zona Contígua, cujas disposições serão mais tarde incorporadas na elaboração da Convenção.

Neste espaço marítimo, tal como sucede nas águas interiores, o Estado Costeiro detém total soberania, exercendo poderes legislativos e do foro jurídico, de acordo com WOLF³⁰. Esta soberania exclusiva, mas não absoluta, aplica-se tanto ao solo e subsolo marinho, como também ao espaço aéreo que sobrevoa o mar territorial.

3.2.1. Direito de Passagem Inofensiva

No entanto, a soberania aqui exercida tem como grande limite o princípio que reconhece a navios de Estados terceiros o direito de passagem inofensiva.³¹ Este direito encontra a sua regulação nos artigos 17.º a 26.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. O direito de passagem inofensiva aplica-se a todos os navios e embarcações de Estados com ou sem litoral. O art. 18.º define o que se entende por “passagem”, sendo que é toda a deslocação das embarcações, sem levar a cabo qualquer actividade.

A navegação nesta área marítima por parte de Estados terceiros faz-se apenas e só no âmbito da passagem inofensiva, sendo que todas as outras actividades deverão ter a devida autorização do Estado Costeiro. A passagem inofensiva tem como características ser “contínua, ordeira e rápida de acordo com regras de segurança e protecção ambiental” estabelecidas pelo Estado Costeiro³², de acordo com o disposto no n.º 2 do art. 18.º, da Convenção.

Assim, aos Estados terceiros é impedida a livre navegação nestas águas, sendo que apenas lhes caberá o direito de exercer passagem inofensiva, não podendo ser, para isso, impedidos pelos Estados Costeiros, de acordo com o disposto no art. 24.º da Convenção, a não ser que se verifiquem situações de ameaça de paz ou de clara violação, se for levado a cabo um acto grave de poluição, exercícios ou manobras militares ou quando viole qualquer uma das disposições da Convenção, nos termos do disposto no art.

³⁰ Vide WOLF, Sarah, “Territorial Sea”, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Volume IX, August 2013.

³¹ Vide JOHNSON, Lindy S., “Coastal State Regulation of International Shipping”, Oceana Publications, Inc., 2004, pp. 61. “*A coastal State thus retains a great deal of authority over foreign ships in its territorial sea. Such ships, however, “enjoy” a right of innocent passage in this area.*”

³² ORDENAMENTO DO MAR PORTUGUÊS Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional | fase de elaboração, <http://www.psoem.pt/ambito/> Acedido a 20 de Janeiro de 2018.

19.º, do mesmo diploma. No entanto, existem aqui algumas lacunas no que concerne à definição de alguns conceitos abstractos, como por exemplo “acto grave de poluição”. Qual é o nível de poluição aceitável para que o Estado costeiro faça recair sobre o navio poluente toda a sua jurisdição? Caberá ao Estado ribeirinho analisar a situação concreta e elaborar, assim, uma decisão ponderada, evitando que se caia numa discricionariedade avaliativa.

Tal como defende JOHNSON: *“A coastal State may fully apply and enforce its laws with respect to foreign ships in its territorial sea that are not engaged in “passage” and in those instances where passage in “non-innocent””*.³³

Caberá, então, aos Estados Costeiros regular todas as actividades que tenham lugar no seu mar territorial, sendo que esta fiscalização deverá ser levada a cabo tanto em navios estrangeiros, como em navios nacionais³⁴.

No que concerne ao direito de passagem, de referir que este se aplica a todos os navios, mesmo os que arvoem bandeira de um Estado não signatário da Convenção. Tal disposição prende-se com o carácter costumeiro deste direito, que remonta ao século XVII, não sendo assim uma criação da CNUDM³⁵. Uma excepção a esta disposição prende-se com a imunidade que os navios militares e estatais gozam, não podendo estes ser alvo da jurisdição do Estado Costeiro.

Apesar de, como o próprio nome indica, ser um direito, e o Estado Costeiro não dever impedir a sua aplicação, a autorização da passagem inofensiva não deverá ser totalmente condescendente. De acordo com a leitura do art. 25.º, da Convenção, caberá ao Estado soberano adoptar todos os mecanismos necessários de fiscalização e defesa para que Estados terceiros não transgridam nenhuma disposição, quer da Convenção, quer do direito interno do Estado Costeiro. Esta actuação de fiscalização prende-se com a importância de assegurar a preservação do meio marinho, redução da poluição e regulamentação, controlo e limite do tráfico marítimo. Assim, o Estado Costeiro deverá encontrar o equilíbrio entre o direito de passagem inofensiva atribuída aos Estados terceiros, e os problemas ambientais que lhe estão subjacentes.

Este equilíbrio encontra-se previsto no art. 21.º, da CNUDM, que permite ao Estado Costeiro “adoptar leis e regulamentos” que, em actuação com disposições do

³³ Cfr JOHNSON, Lindy S., “Coastal State Regulation of International Shipping”, Oceana Publications, Inc., 2004, pp. 62.

³⁴ Vide WOLF, Sarah, “Territorial Sea”, D). Authority of the Coastal State, Max Planck, August 2013.

³⁵ Vide WOLF, Sarah, in parágrafo 23.

Direito Internacional e da Convenção, irão permitir uma maior fiscalização das actividades levadas a cabo no seu mar territorial³⁶, bem como proporcionar segurança a toda a navegação e a uma maior protecção do seu meio marítimo. Assim, o Estado Costeiro detém o direito de visita sobre todas as embarcações e navios que naveguem nas suas águas, excepto se se tratarem de navios que gozem de imunidade. Este direito de visita aplica-se em situações em que se torne evidente para o Estado ribeirinho que a passagem de uma embarcação represente perigo e risco para a paz e segurança nacionais.

No entanto, a aplicação das leis e regulamentos nacionais não poderá ser arbitrária, uma vez que é obrigatório que estes respeitem acima de tudo o Direito Internacional e a Convenção. Tal imposição permite uma maior segurança e certeza jurídica na aplicação da lei portuguesa aos navios e embarcações com pavilhão estrangeiro.

Este art. 21.º é ainda complementado com o nº 4, do art. 211.º, da Convenção, que estabelece a possibilidade de os Estados poderem tomar medidas necessárias para “prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho” causada pelas diversas embarcações estrangeiras que naveguem no seu mar territorial. No entanto, cumpre esclarecer que esta soberania do Estado Costeiro ao nível jurídico deverá sempre ter em atenção, como aliás já foi dito, as disposições do Direito Internacional e da Convenção. Os seus esforços de preservação, fiscalização e controlo não deverão ser justificação para impedir a circulação de embarcações estrangeiras, muito menos em situações de passagem inofensiva.

Assim, rapidamente somos transportados para o tipo de actuação que o Estado Costeiros deverá tomar em casos de clara violação do direito nacional e internacional. De acordo com o art. 27.º, da CNUDM, o Estado soberano terá jurisdição penal a bordo de navio estrangeiro sempre que se verificarem situações de tráfico substâncias ilegais, se a passagem dessa embarcação tiver consequências, nomeadamente ambientais, para o Estado Costeiro, podendo levar ao seu apresamento e investigação a bordo.

Este direito de passagem inofensiva, como já foi referido, acarreta um esforço para o Estado Costeiro, na medida em que caberá a este a ponderação entre a sua soberania no mar territorial com a consequente limitação imposta a terceiros na sua utilização, e as necessidades económicas que esses Estados terceiros retiram da passagem inofensiva.

³⁶ Podemos aqui incluir o exemplo da pesca, em que se estabelecem nesta área limites de quotas e de espécies permitidas. Também existem disposições específicas relativas à produção de energia, de instalação de infra-estruturas e de pesquisa científica marinha.

Assim, os Estados Costeiros terão que salvaguardar os seus interesses, sem nunca esquecerem os interesses dos Estados terceiros e da economia mundial.

No entanto, este direito de passagem inofensiva atribuída a navios que arvoem bandeira de Estados terceiros é a única excepção no que toca às liberdades de navegação sem consentimento do Estado Costeiro, uma vez que tirando isto, este detém total soberania tanto sobre a coluna de água do mar territorial, como do leito e subsolo e ainda sobre o território aéreo subjacente a este espaço. O Estado Costeiro pode e deve regulamentar as actividades que se podem levar nestes espaços, podendo criar normas que protejam as actividades de aproveitamento dos recursos marinhos, actividades de aproveitamento energético, de exploração de recursos minerais, entre outras.

Havendo no mar territorial soberania quase absoluta, de acordo com o art. 2.º da Convenção, há, portanto, actividades que apenas ao Estado Costeiro caberá, tais como: pescas e aproveitamento dos recursos marítimos, manobras e exercícios militares e segurança e defesa destas águas, e ainda actividades ligadas à investigação científica, de acordo com a análise do art. 19.º, n.º 2, à contrario.

Esta soberania do Estado ribeirinho não se aplica às embarcações que navegam no seu mar territorial, uma vez que sobre elas recai a jurisdição penal do Estado de bandeira que arvoem. Trata-se de um dos princípios basilares da navegação, de origem costumeira, actualmente consagrado no art. 27.º da Convenção. Apesar de o Estado Costeiro ter soberania sobre este espaço marítimo, este não exerce o seu poder penal sobre os crimes que ocorram a bordo dos navios e embarcações. Este artigo, no entanto, estabelece 4 excepções a esta regra. O Estado costeiro é chamado a intervir criminalmente a bordo de navio estrangeiro: *“se a infracção criminal tiver consequências para o Estado costeiro; se a infracção criminal for de tal natureza que possa perturbar a paz do país ou a ordem no mar territorial; se a assistência das autoridades locais tiver sido solicitada pelo capitão do navio ou pelo representante diplomático ou funcionário consular do Estado de bandeira; ou se essas medidas forem necessárias para a repressão do tráfico ilícito de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas”*. O estado costeiro tem ainda direito a tomar medidas de apresamento do navio ou a efectuar investigação a bordo sempre que julgue necessárias. Havendo nestes casos uma estreita comunicação entre as autoridades do Estado ribeirinho e o capitão ou representante diplomático ou consular do Estado de bandeira, de acordo com o disposto no art. 27.º, n.º 2 e 3, da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar.

A soberania do Estado português no seu mar territorial recai sobre as actividades que podem ser levadas a cabo neste espaço, tendo como excepção o direito de passagem inofensiva, e termina com a lei aplicável a bordo de cada embarcação que naveguem nestas águas. A Lei N.º 34/2006, de 28 de Julho, no seu art. 16.º elenca as situações em que o Estado português poderá levar a cabo acções de fiscalização a navios que naveguem no seu mar territorial.

3.3. Zona Contígua

De seguida, surge a zona contígua que vai desde o limite exterior do mar territorial até às 24 milhas náuticas a partir das linhas base, de acordo com o disposto no n.º 2, do art. 33.º, da CNUDM.

A zona contígua encontra-se localizada já na zona económica exclusiva, mas o Estado Costeiro continua a exercer o controlo jurisdicional, tal como sucede no mar territorial, de acordo com o art. 33.º, da Convenção. Assim, o Estado ribeirinho pode levar a cabo todas as acções de fiscalização que achar pertinente, de forma a “evitar as infracções às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários”, bem como “reprimir” essas mesmas infracções. Esta disposição da Convenção permite concluir que ao Estado costeiro é permitida a criação de legislação referente às acções que poderão ou não ser desenvolvidas na sua zona contígua.

No entanto, na zona contígua, bem como na zona económica exclusiva e na plataforma continental, há uma alteração da soberania, comparativamente a zonas como águas interiores e mar territorial. Como defende BASTOS³⁷ nestes casos não se falará tanto em soberania, mas em poderes jurisdicionais, uma vez que os Estados Costeiros apenas detêm soberania nestes espaços no que à exploração dos recursos marítimos diz respeito.

Neste espaço marítimo, o Estado português leva a cabo poderes de fiscalização das embarcações e navios que aí naveguem. São poderes que entram já no âmbito de exploração económica do mar, uma vez que caberá ao Estado Costeiro legislar sobre todas as actividades que poderão ser levadas a cabo na zona contígua. Nomeadamente, leis que exerçam uma função repressora de actos ilícitos que possam aqui ter lugar.

³⁷ Cfr BASTOS, Fernando Loureiro, *O Direito Internacional do Mar. Guia de Estudos*, AAFDL Editora, Lisboa 2017, pp. 90.

Tal como Rothwell e Stephens referem “*the contiguous zone jurisdiction is specifically related to outward and inward bound movement of ships. With respect to inward bound ships, the coastal state has within its contiguous zone the capacity to “prevent infringement” of customs, fiscal, immigration and sanitary laws and regulations*”.³⁸

3.4. Zona Económica Exclusiva

Subjacente ao mar territorial, situa-se a Zona Económica Exclusiva. Também as linhas de base funcionam como limite interior da zona económica exclusiva, não podendo esta ultrapassar as 200 milhas náuticas. Trata-se da coluna de água que vai do fim do mar territorial até às 200 milhas náuticas, onde se situam as correntes *upwelling*. No entanto este limite de 200 milhas inclui ainda o subsolo, as águas que se encontram suprajacentes ao solo, bem como o território aéreo que sobrevoa esse limite. No entanto, o leito e o subsolo assente debaixo da coluna de água da zona económica exclusiva, não faz parte do seu limite de actuação, pois é pertença da plataforma continental, estando, portanto, subordinado ao regime jurídico deste outro espaço marítimo³⁹, de acordo com os artigos 56.º, n.º 3 e 76.º, n.º 1 da Convenção.

Devido à imensa área costeira de Portugal, somos um dos países a nível mundial com maior zona económica exclusiva à proporção⁴⁰, uma vez que o território nacional tem uma área de 92.226,0 km², sendo que desses 1,727,408 km² constituem a zona económica exclusiva de Portugal continental e insular.

É ainda neste espaço marítimo que são pescadas 90% das espécies a nível mundial, daí a importância na sua delimitação e na fiscalização e defesa das suas águas por parte do Estado Costeiro.

A zona económica exclusiva encontra a sua regulamentação na Parte V da Convenção, nos seus arts. 55.º a 75.º. Este espaço surge pela primeira vez depois da Segunda Guerra Mundial, decorrente das práticas dos Estados da América Latina,

³⁸ Cfr ROTHWELL, Donald R., e STEPHENS, Tim, *The International Law of the Sea*, Oxford and Portland, Oregon, 2016, pp. 83.

³⁹ GUEDES, Armando M. Marques, *Direito do Mar*, Coimbra Editora, 1998, 2ª Edição. pp. 153-154.

⁴⁰ Portugal assume-se como o 20º país com maior ZEE a nível mundial e o 5º ao nível europeu, de acordo com PACHECO, Miguel Bessa, “A Geografia Marítima de Portugal”, in *O Mar no Futuro de Portugal: Ciência e Visão Estratégica*, Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico, Junho de 2014, pp. 33.

nomeadamente do Chile e Peru⁴¹. À data estas duas nações reivindicavam o alargamento do seu território marítimo sob a sua jurisdição, em virtude de esse espaço, que passaria a equivaler à sua zona económica exclusiva, ser extremamente rico em recursos marinhos. Ao longo das décadas outros Estados lhes seguiram o exemplo, até em 1982, com a Convenção das Nações Unidas de Direito do Mar ficar estabelecido o direito que Estados ribeirinhos detém sobre a zona marítima que se situa adjacente ao mar territorial e que se expande até às 200 milhas náuticas.

Neste espaço territorial o Estado Costeiro não é detentor de uma soberania absoluta, uma vez que aqui impera a exclusividade na exploração dos recursos naturais, não podendo o Estado Costeiro impedir a navegação por parte de Estados terceiros. Estes apenas poderão usufruir a nível económico da zona económica exclusiva de outro Estado, com a devida autorização desse. Trata-se assim de uma soberania limitada, onde o Estado Costeiro não exerce poderes soberanos como sucede no seu território terrestre, sendo os seus direitos sobre este espaço limitado à “exploração e aproveitamento, conservação e gestão de recursos naturais (...) e outras actividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins económicos”, de acordo com o disposto no art. 56.º, n.º 1, al. a), da Convenção.

Contrariamente ao que sucede no território terrestre, neste espaço marítimo o Estado costeiro não exerce poderes soberanos em toda a sua plenitude. Não se trata de território do Estado como se verifica nas águas interiores.

A regulamentação dos direitos e deveres dos Estados Costeiros encontra-se igualmente no art. 56.º da CNUDM, em contraposição com os direitos e deveres de outros Estados na zona económica exclusiva, presente no art. 58.º, do mesmo diploma. Tal significa que Estados terceiros podem dar uso de navegação a esta zona marítima.

De acordo com o Professor Armando M. Marques Guedes, a exclusividade de actuação do Estado costeiro na exploração de todas as potencialidades da zona económica exclusiva, só será plena se a economia desse Estado assentar de forma plena nessa exploração de recursos marinhos. E, no entanto, ao Estado costeiro poderá ser-lhe exigido que compartilhe com outros Estados em situações mais desfavoráveis ou Estados interiores tanto a exploração, como os excedentes da ZEE, de acordo com os artigos 69º e 70º, ambos da Convenção.

⁴¹ Vide TANAKA, Yoshifumi, *The International Law of the Sea*, University of Copenhagen, Faculty of Law, Second Edition, 2015, pp. 127.

Quando o Estado Costeiro não conseguir por si só escoar todos os recursos vivos ou não vivos que existam neste espaço marítimo, dentro dos limites impostos pela lei e regulamentos, deverá permitir que outros Estados não costeiros possam aproveitar tais recursos. Trata-se de uma excepção à soberania absoluta do Estado costeiro no tocante à exploração económica da zona económica exclusiva. No caso português, e uma vez que se implementou uma política comum de pescas, dada a sua integração na União Europeia, esta excepção à soberania absoluta não se verifica.

Assim, na sua actuação dentro do espaço que constitui a sua zona económica exclusiva, o Estado deverá observar direitos de outros Estados que naveguem nessas águas, sendo que em caso de conflito, por violação de disposições constantes na Convenção, por parte de Estados terceiros, o Estado costeiro terá o direito de impor sanções.

Aos outros Estados é-lhes atribuída “liberdades de navegação e sobrevoo e de colocação de cabo e ductos submarinos (...) bem como de outros usos do mar internacionalmente lícitos, relacionados com as referidas liberdades, tais como os ligados à operação de navios, aeronaves, cabos e ductos submarinos e compatíveis com as demais disposições da presente Convenção”, como refere o art. 58.º, n.º 1, desse mesmo diploma.

Constata-se desta análise que, apesar de a zona económica exclusiva não ter sobre ela uma soberania absoluta por parte do Estado costeiro, recai uma regulamentação sobre as actividades que outros Estados poderão ou não levar a cabo neste espaço marítimo, sem afectar a soberania económica do Estado costeiro.

O Estado costeiro ao conceder essa autorização para a exploração dos recursos marinhos vivos e minerais na sua zona económica exclusiva a outros Estados, fá-lo para que estes tenham a possibilidade de construir todo o tipo de infraestruturas necessárias para essas actividades. Porém, sempre com a fiscalização do Estado Costeiro, e dentro dos limites por ele impostos. Este apenas poderá exercer os seus direitos sancionatórios, caso os que também usufruem desse espaço não o façam de forma lícita.

A partir do momento em que a actuação de Estados terceiros extravase os direitos contidos na Convenção, a sua actuação será considerada ilícita e sujeita a medidas sancionatórias.

A zona económica exclusiva tem, portanto, um regime *sui generis*, pois nem é mar territorial, nem é uma zona autónoma, nem é alto mar. Sobre ela recai um misto de poderes entre Estado costeiro e demais Estados.

Aqui caberá falar do papel da União Europeia na exploração dos recursos vivos localizados na zona económica exclusiva. Existe hoje uma tendência de se transferir partes das competências soberanas do Estado Costeiros para a União, assistindo-se a uma prevalência do interesse comunitário sobre o interesse individual do Estado ribeirinho. No tocante à exploração dos recursos marinhos, a União Europeia apenas terá competência em matéria de conservação dos recursos pesqueiros dos seus Estados membros, na medida em que estabelecerá quotas máximas de pesca permitida em cada zona marítima, com vista a uma maior sustentabilidade⁴².

Dentro das 200 milhas náuticas de extensão do território da zona económica exclusiva, os Estados costeiros podem implementar todas as medidas que considerem necessárias para o combate e prevenção da poluição marítima, bem como, para a promoção de actividades científicas, devendo igualmente, e consequentemente, dar um uso aos recursos marinhos de forma sustentável, para prevenir o seu esgotamento.

Porém, ao contrário da exploração em que será sempre necessária a devida autorização do Estado costeiro, a simples passagem de uma embarcação na zona económica exclusiva não deverá ser impedida, uma vez que sobre este território impende o direito de passagem inofensiva, tal como sucede no Mar Territorial⁴³.

Como já anteriormente foi referido, o direito de passagem inofensiva de embarcações em território marítimo que esteja sob a alçada de outro Estado, prende-se com o facto de não ser permitido qualquer proibição nesse sentido pelas regras de Direito Internacional costumeiro. Deste o tempo das primeiras investidas dos povos nas viagens marítimas que a regra de auxílio a outros navios fazia parte de um acordo tácito entre todas as nações. Assim como o direito que esses navios em apuros tinham de entrar em águas nacionais com o intuito de receber o devido apoio, sem que o Estado Costeiro o pudesse impedir, pois assim o determinava o costume. Ora, essas regras foram sendo tipificadas na lei, estando agora a regra do direito da passagem inofensiva contemplado no art. 17º da CNUDM⁴⁴.

Tal como DUPUY afirma *“todo e qualquer navio, para não estar condenado a errar perpetuamente no alto mar, se possa refugiar em águas costeiras ou atravessá-las para alcançar um porto ou para se fazer ao mar”*⁴⁵. No entanto, esta afirmação tem como

⁴² De acordo com a Política Comum das Pescas, aprovada a 1 de Janeiro de 2014.

⁴³ Cfr DUPUY, René-Jean, *O Direito Internacional*, Livraria Almedina Coimbra, 1993, pp. 37.

⁴⁴ Este artigo dispõe que “salvo disposição em contrário da presente Convenção, os navios de qualquer Estado, costeiro ou sem litoral, gozarão do direito de passagem inofensiva pelo mar territorial”.

⁴⁵ Cfr DUPUY, René-Jean, *O Direito Internacional*, Livraria Almedina Coimbra, 1993, pp. 38.

limite o poder discricionário do Estado costeiro relativamente à admissão de navios e embarcações nos seus portos. De acordo com o disposto no art. 25.º, n.º 2 da Convenção, o Estado ribeirinho tem “o direito de adoptar as medidas necessárias para impedir qualquer violação das condições a que está sujeita a admissão desses navios” a instalações portuárias.

Assim, este direito estará sujeito a uma série de critérios, uma vez que só se considera inofensiva a passagem que não viole as regras e interesses do Estado costeiro cujas águas são atravessadas. Assim, se o navio estiver em dificuldades devido a avaria ou se se encontrar em situação de perigo, e se a sua entrada em território do Estado ribeirinho não suscitar perigo para a segurança deste, aquele terá liberdade de circulação.

3.5. Plataforma Continental

Depois de analisadas as áreas marítimas das águas marinhas interiores, mar territorial, zona contígua e zona económica exclusiva, cabe agora elaborar uma breve resenha sobre a plataforma continental. Esta abarca todo o solo e subsolo marinho até às 200 milhas náuticas, encontrando-se consequentemente subjacente às áreas marítimas acima descritas. No entanto, em determinadas circunstâncias poderá ir além desse limite, consoante as especificidades geográficas do solo marinho.

Com o término da Segunda Guerra Mundial, a actuação dos Estados prendia-se com a questão da plataforma continental e com a sua delimitação.

Encontra a sua regulamentação nos art. 76.º e seguintes, da CNUDM. Existem semelhanças entre as competências dos Estados Costeiros na plataforma continental e na zona económica exclusiva, uma vez que em ambas detém a exclusividade na exploração de todos os recursos marinhos, vivos ou não vivos, de acordo com o disposto no art. 77.º, da Convenção. No entanto, na plataforma continental esses direitos soberanos de exploração apenas dizem respeito aos recursos marinhos que se encontrem no solo e subsolo, sendo que nas águas deste espaço marítimo não se verificam poderes soberanos do Estado português.

Já no tocante à poluição e consequente fiscalização de navios e embarcações, e autorizações para acções de investigação científica na plataforma continental, será da competência exclusiva do Estado Costeiro proceder à elaboração das respectivas permissões.

Esta exclusividade na exploração por parte do Estado Costeiro, não deve ser impedimento à navegação de navios de outros Estados nas águas subjacentes à plataforma continental, ou mesmo no espaço aéreo acima dessas águas, como referido no art. 78.º, do mesmo diploma.

Caso o Estado costeiro verifique que foram infringidas regras e forem praticados actos ilícitos, terá o direito de perseguição sobre os navios que as tenham violado.

A plataforma continental tem a possibilidade de ser alargada para além desse limite até às 350 milhas náuticas. Actualmente o Estado português encontra-se em vias de ver a sua plataforma continental aumentada, com a elaboração da candidatura portuguesa à extensão deste espaço marítimo para lá das 200 milhas náuticas. Uma decisão favorável acarretaria vantagens e desvantagens. Se por um lado o aumento da extensão do território português afiguraria uma predominância da presença nacional na senda internacional do atlântico norte, por outro lado, estaríamos a falar numa necessidade de investimento dos meios destinados à exploração dos recursos marinhos, à defesa e segurança deste espaço de forma a afastar perigos de criminalidade e aumentar meios de busca e salvamento, o que acarretaria uma maior responsabilidade de Portugal ao nível da segurança e defesa do seu vasto território. Restará saber se nos prós e contras qual o que irá pesar mais na balança nacional.

3.6. Alto Mar

Neste espaço reina a política da liberdade de navegação e exploração por parte de todas as embarcações que sobre estas águas circulem. Aqui a única soberania aplicável é a exercida pelos Estados nos navios que naveguem sob a sua bandeira, tal como defende DUPUY⁴⁶. Este território marítimo tem a sua regulamentação na Parte VII da Convenção, nos artigos 86.º a 115.º.

Esta liberdade de exploração dos recursos marítimos revela-se através da liberdade no que toca à pesca, à investigação que poderá ser levada a cabo, no que toca igualmente à instalação de infra-estruturas de ductos submarinos e de exploração de energias renováveis, ou ainda no que diz respeito à liberdade de navegação e sobrevoo desta área sem qualquer restrição.

⁴⁶ Cfr DUPUY, René-Jean, *O Direito Internacional*, Livraria Almedina Coimbra, 1993, pp. 37.

No entanto, as actuações das embarcações que naveguem ou explorem esta zona terão como limite os interesses dos outros Estados e da Comunidade Internacional. Será esta a balança que definirá as liberdades de todos os que usufruem do alto mar. Tal como defende SHAW: *“such freedoms are to be exercised with due regard for the interests of other states in their exercise of the freedom of the high seas, and also with due regard for the rights under the Convention regarding activities in the International Seabed Area”*⁴⁷.

Existem ainda limitações à liberdade de navegação e exploração do alto mar, tais como o direito de visita, previsto no art. 110.º, da Convenção; o direito de perseguição, previsto no art. 111.º; colisões; transmissões não autorizadas, reguladas no art. 109.º; pirataria, definida e regulamentada nos artigos 100.º a 107.º; e tráfico humano, de acordo com o art. 99.º. No que concerne ao direito de visita, as regras permitem que, apesar da liberdade de navegação, um navio de guerra, no caso de desconfiar da actividade de uma embarcação, terá o direito de a abordar; tendo o cuidado de o fazer sempre que haja fundada e justificável suspeita, caso contrário, a embarcação abordada poderá exigir o pagamento de uma indemnização.

Outra limitação interessante da liberdade existente em alto mar, prende-se com a possibilidade de o Estado costeiro intentar uma perseguição de um navio ou embarcação que tiver infringido as suas leis ou regulamentos ainda dentro do seu território soberano. Este direito de perseguição encontra-se regulado no art. 111.º da Convenção, e é levado a cabo quando “as autoridades competentes do Estado costeiro tiverem motivos fundados para acreditar que o navio infringiu as suas leis e regulamentos”. Está-se aqui diante da possibilidade de alargamento dos poderes jurisdicionais do Estado ribeirinho para lá do seu território. Como será de fácil entendimento, esta perseguição apenas terá lugar caso haja fundadas razões para as autoridades do Estado costeiro suspeitarem de violações do seu direito interno ou do Direito Internacional.⁴⁸

3.7. A Área

Este espaço marítimo encontra a sua regulamentação na Parte XI da Convenção. Engloba “todos os recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos” que não se estejam

⁴⁷ Vide SHAW, Malcom N., “International Law”, A Grotius Publication, Cambridge University Press, 4º Edition, pp. 418.

⁴⁸ Cfr SHAW, Malcom N., “International Law”, A Grotius Publication, Cambridge University Press, 4º Edition, pp. 424 e 425.

consignados à jurisdição de um Estado costeiro. Como tal, trata-se de património comum a toda a Humanidade, de acordo com o disposto no art. 136.º, da Convenção. Sobre este espaço ou sobre os seus recursos “nenhum Estado pode reivindicar ou exercer soberania ou direitos de soberania”, sendo que caberá à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos a gestão desses mesmos, como decorre da leitura do art. 137.º da Convenção.

4. Responsabilidade do Estado Costeiro no seu Espaço Marítimo

Tendo em conta a divisão do mar em variados espaços marítimos com diferentes graus de soberania e liberdade de navegação, seria de esperar que a responsabilidade do Estado Costeiro para com aqueles que navegam nas suas águas variasse. No entanto, tal não se verifica, uma vez que o Estado ribeirinho será sempre responsável por quanto for soberano.

Se é verdade que existem graus distintos na soberania existente no Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva e Plataforma Continental, é igualmente verdade que a responsabilização do Estado soberano não se altera. Seja no que toca à fiscalização das infra-estruturas existentes no seu território, como à fiscalização das actividades que se levam a cabo nessas áreas quer por navios nacionais, quer por embarcações estrangeiras. Esta responsabilização do Estado costeiro também se estende à circulação marítima, nomeadamente no tocante à simples passagem inofensiva, como no transporte de passageiros e mercadorias.

Se o Estado ribeirinho é soberano no seu território, seria lógico pressupor que as normas a aplicar a quem violar as regras vigentes nesse espaço marítimo dissessem respeito ao direito penal nacional. Contudo, estamos perante Direito Internacional, pelo que as normas vigentes serão as estabelecidas em acordos e tratados internacionais ou regionais celebrados entre as várias nações. A aplicação do direito penal interno será restrita, aplicando-se em certas situações específicas.

A lei penal aplica-se, assim, no mar territorial e em águas interiores, em casos de terrorismo, pesca ilegal, tráfico de pessoas e mercadorias, acções dolosas de poluição, de acordo com o disposto no art. 27.º da Convenção⁴⁹. Já na zona contígua, o art. 33.º do

⁴⁹ Vide KLEIN, Natalie, “Maritime Security”, in *Navigational rights and freedoms and the new law of the sea*, ed. by Donald R. Rothwell, Sam Bateman, 2000, pp. 586.

mesmo diploma dispõe que o Estado costeiro, em caso de infracções fiscais, ou em caso de imigração ilegal, poderá tomar as medidas de fiscalização e prevenção que achar necessárias.

Assim, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar contém uma série de artigos que contemplam os poderes dos Estados costeiros, bem como atribui a estas competências ao nível jurisdicional em caso de violação das normas de direito interno e internacional. No art. 56.º da Convenção, estão elencados os direitos e deveres atribuídos ao Estado ribeirinho. Sendo que se trata de regulamentação específica para a zona económica exclusiva, estes artigos atribuem competência exclusiva ao Estado costeiro ao nível da exploração económica deste espaço. Caso se verifiquem violações destas normas, a este Estado é permitido “tomar medidas que sejam necessárias, incluindo visita, inspecção, apresamento e medidas judiciais”, de acordo com o disposto no n.º 1 do art. 73.º da Convenção.

Ao Estado costeiro caberá igualmente o direito de visita e de perseguição de navios e embarcações. Estes direitos encontram-se regulados nos artigos 110.º e 111.º da Convenção, respectivamente. O direito de perseguição é atribuído ao Estado ribeirinho sempre que “as autoridades competentes (...) tiverem motivos fundados para acreditar que o navio infringiu as suas leis e regulamentos. A perseguição deve iniciar-se quando o navio (...) se encontrar nas águas interiores, nas águas arquipelágicas, no mar territorial ou na zona contígua do Estado perseguidor, e só pode continuar fora do mar territorial ou da zona contígua se a perseguição não tiver sido interrompida”, de acordo com o n.º 1 do art. 111.º. Este direito aplica-se igualmente nas áreas respeitantes à zona económica exclusiva e ao mar territorial. A perseguição terá obrigatoriamente que cessar a partir do momento em que o navio perseguido entre no mar territorial do seu Estado de bandeira ou no mar territorial de Estado terceiro, como prevê o n.º 3 do art. 111.º.

5. Poder Sancionatório do Estado Costeiro

No Direito Internacional, ao contrário com o que sucede no direito interno, não existe um órgão fiscalizador, que se encontre acima de todos os outros e que, como o próprio nome indica, fiscalize as acções dos Estados. Não existe igualmente uma polícia que possa penalizar todos os que infringem as leis, acordos e regulamentos regionais e internacionais.

Porém, apesar de tal não se verificar, existe sempre um carácter sancionatório no Direito Internacional. O Estado será sempre o julgador em causa própria, no espaço onde exerce a sua soberania. O Estado deterá o monopólio da justiça dentro das suas fronteiras, sejam elas terrestres, aéreas ou marítimas⁵⁰.

Uma vez que não existe um órgão soberano que aplique a justiça entre os Estados, caberá à figura da responsabilidade internacional actuar como dissuasora. Assim, o Estado que infringir regras internacionais ou que violar normas de direito interno de outro Estado, será responsabilizado perante as outras nações, tal poderá levá-lo a repensar nos seus actos e impedi-lo de os levar a cabo.

O Estado será, então, responsável por todos os delitos cometidos pelos seus nacionais em solo estrangeiro. No entanto, para Grócio esta responsabilização estadual pelos actos cometidos pelos nacionais apenas se aplicaria no caso de conhecimento por parte do Estado dessas infracções. Para Grócio é obrigação do Estado reprimir todas as actividades ilícitas que sejam cometidas no seu território, ou que sejam levadas a cabo pelos seus nacionais em território estrangeiro, ou ainda por actos cometidos pelos seus nacionais dentro do seu território contra estrangeiros ou contra património estrangeiro. Assim, o Estado “*pode ser responsabilizado tanto pelos seus actos positivos como pelas suas abstenções*”⁵¹.

Caberá agora fazer uma análise dos poderes que os Estados Costeiros detêm na sua zona económica exclusiva.

Até à primeira metade dos anos 70 do século passado, cada uma das zonas marítimas possuía uma convenção específica que proporcionava aos Estados Costeiros diferentes graus de soberania sobre cada espaço marítimos.

Com a assinatura e entrada em vigor da CNUDM⁵², e ao longo de todas as negociações da Convenção, foi-se transformando o Direito Internacional do Mar. No âmbito que interessa para a feitura desta exposição, de referir que a zona económica exclusiva se qualificou como tendo natureza costumeira, apesar de ser um conceito relativamente recente e inovador⁵³.

De acordo com a Convenção, os poderes do Estado Costeiro podem ser divididos entre poderes de soberania e poderes de jurisdição, de acordo com o art. 56.º, n.º 1, als. a)

⁵⁰ Vide DUPUY, René-Jean, *O Direito Internacional*, Livraria Almedina Coimbra, 1993, pp. 79 e 80.

⁵¹ Vide DUPUY, René-Jean, *O Direito Internacional*, Livraria Almedina Coimbra, 1993, pp. 91.

⁵² Assinatura em Dezembro de 1982 e entrada em vigor em Novembro de 1994.

⁵³ Cfr BASTOS, Fernando Loureiro, “O Direito Internacional do Mar e Poderes dos Estados Costeiros”, in Rui Guerra da Fonseca e Miguel Assis Raimundo, *Direito Administrativo do Mar*, Coimbra, 2014, pp. 18.

e b), desse diploma, relacionados com actividades específicas que poderão ser levadas a cabo na zona económica exclusiva.⁵⁴

Os direitos de soberania vêm regulados no art. 56, n.º 1, alínea a), da CNUDM, e dizem respeito às actividades de exploração e aproveitamento dos recursos naturais vivos e não-vivos existentes na zona económica exclusiva. Estão aqui presentes actividades de âmbito económico, como por exemplo o aproveitamento dos ventos, marés e correntes para produção energética, tão fulcral nos dias de hoje. Relativamente aos recursos vivos é ao Estado costeiro que cabe a regulamentação de quotas máximas de pesca e caça, para se proceder a uma exploração sustentável destes recursos, sem se correr o risco de extinção, de acordo com o previsto nos artigos 61.º e 65.º da CNUDM⁵⁵. Se Estado detentor da ZEE não depender exclusivamente da exploração dos recursos naturais, terá a obrigação de partilhar o excedente com outros Estados. Para tal, terá que fixar todo o tipo de regulamentação sobre as actividades que ele e outros Estados podem levar a cabo na ZEE, como por exemplo: o tipo de embarcações que poderão navegar nas suas águas, o número máximo de navios, os apetrechos admitidos na prática de exploração de recursos naturais, a concessão de licenças de pesca ou caça, os tipos de espécies susceptíveis de serem capturadas, entre outras elencadas no n.º 4 do art. 62, CNUDM.

Já os poderes de jurisdição estão elencados no art. 56.º, n.º 1, alínea b), da CNUDM, e prendem-se com questões mais técnicas de instalação e infra-estruturas, de investigação científica e até de protecção do ambiente marinho.

Assim, percebe-se da leitura do disposto no art. 56.º, n.º 1, da Convenção, que estes poderes estatais compreendem determinadas áreas específicas, sendo que o aproveitamento económico é o grande objectivo da zona económica exclusiva.

Em contraposição com o art. 56.º, surge o art. 58.º cuja epígrafe é “Direitos e deveres de outros Estados na zona económica exclusiva”. Todos os poderes atribuídos ao Estado Costeiro, não deverão reprimir os direitos que se encontram na esfera dos outros Estados. Retira-se da leitura destes dois artigos, que na sua actuação na ZEE, o Estado costeiro deverá observar direitos de outros Estados que naveguem nessas águas, sendo que, em caso de conflito, por violação de disposições das regras da CNUDM, por parte de Estados terceiros, o Estado costeiro terá legitimidade para impor sanções aos infractores. Estes direitos encontram-se elencados no art. 58.º da CNUDM. Gozam de

⁵⁴ Cfr BASTOS, Fernando Loureiro, “O Direito Internacional do Mar e Poderes dos Estados Costeiros”, in Rui Guerra da Fonseca e Miguel Assis Raimundo, *Direito Administrativo do Mar*, Coimbra, 2014, pp. 23.

⁵⁵ Vide GUEDES, Armando M. Marques, *O Direito do Mar*, Coimbra Editora, 1998, 2ª Edição, pp. 164.

“liberdade de navegação e voo, de colocação de cabos e ductos submarinos (...) bem como de outros usos dos mares internacionalmente lícitos”, de acordo no o estipulado no nº 1 do referido artigo.

No entanto, esses direitos são também acompanhados de deveres relativamente à actuação dos Estados terceiros. Assim, o n.º 3 do art. 58.º, determina que a sua actuação deve ter em conta as leis e regulamentação do Estado Costeiro, e nunca as suas actividades deverão pôr em causa os direitos e deveres do Estado costeiro.

Este normativo já trouxe no passado alguns problemas ao nível da interpretação da sua letra. Terá que haver aqui um equilíbrio entre os direitos e deveres atribuídos aos Estados aquando das actividades atribuídas a cada um deles.⁵⁶

Consequentemente, esta ideia de possibilidade de outros Estados poderem usufruir de determinados direitos na zona económica exclusiva de um outro Estado, surge ligada a uma outra ideia lógica: a da capacidade do Estado Costeiro poder levar a cabo sanções e execução de leis sempre que se verifiquem violações das leis e regulamentos de Direito Internacional do Mar. Esta matéria encontra a sua regulamentação no art. 73.º, da Convenção.

Apercebe-se que, apesar de a ZEE não ter sobre ela uma soberania absoluta por parte do Estado costeiro, recai uma regulamentação sobre as actividades que outros Estados podem ou não levar a cabo, sem para isso afectar a soberania económica do Estado costeiro detentor dessa ZEE. Este apenas poderá exercer os seus direitos sancionatórios, caso os que também usufruam desse espaço não o façam de forma lícita e de acordo com os parâmetros descritos na CNUDM.

A partir do momento em que a actuação do Estado terceiro extravasa os direitos contidos na Convenção, a sua actuação será considerada ilícita e sujeita a medidas sancionatórias. O exemplo mais paradigmático desta situação ocorreu entre o Estado do Panamá e o Estado da Guiné Bissau, que ficou conhecido como Caso Virgínia G.

Determina o art. 73.º da Convenção, que os Estados Costeiros podem tomar todas as medidas que acharem necessárias para garantir o cumprimento de toda a legislação em vigor na zona económica exclusiva. Porém, o âmbito de aplicação de tais medidas limita-

⁵⁶ Em 2001 um avião de reconhecimento dos EUA colidiu com um avião da força aérea da China aquando do sobrevoo da zona económica exclusiva chinesa, levando à morte do piloto chinês. A China acusou os EUA de abuso dos seus direitos de sobrevoo contido no art. 58.º da Convenção, afirmando ainda que a abordagem da força aérea chinesa se deveu a um justificado receio de ameaça à sua segurança nacional. Rothwell e Stevens escrevem “the eez regime does not expressly authorize foreign states to carry out surveillance or other military activities such as military exercises or weapons testing, but neither does it prohibit such uses of the EEZ.”, pp. 95.

se apenas, como já anteriormente referido, às actividades de “*exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos marinhos na zona económica exclusiva*”, onde o Estado Costeiro detém poderes de soberania e de jurisdição.

O art. 73.º aplica-se a todas as embarcações que naveguem na zona económica exclusiva do Estado costeiro, não havendo, portanto, nenhuma limitação à aplicação das medidas que esse mesmo Estado achar necessárias, tal como afirma TANAKA “*the coastal State may exercise sovereign rights over all people regardless of their nationality within the EEZ*”.⁵⁷

Sendo certo que o único limite ao direito soberano do Estado costeiro é, como já referido anteriormente, o Direito Internacional e seus regulamentos, como a Convenção. E dado que se trata da zona económica exclusiva, o Estado costeiro apenas terá soberania em relação a actividades económicas e de exploração de recursos marinhos.

O que, nas palavras de TANAKA, tal significa que apesar do Estado costeiro deter poder jurisdicional, este “*should be called a limited spatial jurisdiction*”.⁵⁸

Em caso de violação das normas vigentes no Estado Costeiro, coloca-se a questão de se saber quais os poderes do Estado costeiro. Poderá este aplicar alguma sanção a embarcações estrangeiras? A resposta é sim.

Verificando-se a existência de actividades ilícitas por parte de navios com pavilhões estrangeiros, o Estado Costeiro terá ao seu dispor um conjunto de medidas necessárias para obrigar o Estado infractor a cumprir as leis e regulamentos violados. Esses meios encontram-se elencados no n.º 1 do art. 73.º, da Convenção, e são eles: poderes de visita, inspecção, apresamento e medidas judiciais e processuais. Sendo que qualquer decisão sancionatória a tomar deverá ser feita tendo em conta a Convenção e o princípio da proporcionalidade.

Um exemplo de poderes de um Estado costeiro sobre outro na sua ZEE, prende-se com a questão ambiental. Apesar de na parte V da CNUDM estar estabelecida a liberdade de navegação, aos Estados costeiros é-lhes permitida a fiscalização sobre embarcações estrangeiras que naveguem na sua ZEE, com vista a evitar eventuais desastres ambientais como o ocorrido em 2002, aquando do desastre do petroleiro *Prestige*, que originou graves consequências a nível ambiental as costas espanhola,

⁵⁷ Cfr TANAKA, Yoshifumi, *The International Law of the Sea*, University of Copenhagen, Faculty of Law, Second Edition, 2015, pp. 132.

⁵⁸ Cfr TANAKA, Yoshifumi, *The International Law of the Sea*, University of Copenhagen, Faculty of Law, Second Edition, 2015, pp. 132.

portuguesa e francesa. Assim, estes três Estados estabeleceram medidas que visavam o controlo dos cascos dos navios, a possibilidade de equipas de fiscalização examinarem embarcações, com a consequente expulsão de navios que falhassem os requisitos previstos para uma navegação “amiga do ambiente”.⁵⁹

No momento em que uma embarcação estrangeira é apanhada a explorar economicamente a ZEE de outro Estado sem o consentimento deste, poderá dar-se origem ao aprisionamento do navio que poderá acabar mesmo em confisco.

No entanto, para um Estado confiscar uma embarcação de outro, será necessário que se verifique o princípio da proporcionalidade entre os actos praticados ilicitamente e as medidas sancionatórias que serão tomadas.

Do ponto de vista económico esta matéria afigura-se altamente importante, visto envolver volumes elevadíssimos de carácter económico (actividades de pesca).

O exemplo mais paradigmático da utilização deste art. 73.º, é o caso de M/V Virgínia G. O Tribunal Internacional de Direito do Mar.⁶⁰

O primeiro caso a ser levado ao Tribunal Internacional de Direito do Mar foi o Caso Saiga de 1997. Este caso era também relacionado com a prática de *bunkering*, tal como quase uma década depois aconteceria com o Caso Virgínia G. a questão no caso Saiga era a de saber se o art. 62º, nº 4 da CNUDM, permitia aos Estados costeiros legislar não apenas sobre matérias sobre licenças de pesca, como também, sobre situações de *bunkering*. O Tribunal considerou que a capacidade legislativa dos Estados costeiros se deveria estender para cobrir tais actividades tidas como auxiliares, mas não chegou a uma conclusão clara, afirmando apenas que essa actividade de abastecimento poderia muito bem ser classificada como uma matéria da competência do Estado costeiro⁶¹: “*The Tribunal emphasizes that the bunkering off sovereign vessels engaged in fishing in the exclusive economic zone is an activity which may be regulated by the coastal State concerned. The coastal State, however, does not have such competence with regard to other bunkering activities, unless otherwise determined in accordance with the Convention*”⁶².

⁵⁹ Vide ROTHWELL, Donald R., e STEPHENS, Tim, *The International Law of the Sea*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, pp. 99.

⁶⁰ Cfr SHEARER, I. A., “The International Tribunal for the Law of the Sea and its Potential for Resolving Navigation Disputes”, in *Navigational rights and freedoms and the new law of the sea*, ed. by Donald R. Rothwell, Sam Bateman, 2000, pp. 273.

⁶¹ Vide ROTHWELL, Donald R., e STEPHENS, Tim, *The International Law of the Sea*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, pp. 92.

⁶² Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, The M/V “Virginia G” Case (Panama/Guinea-Bissau), List of cases: No. 19 Judgement of 14 April 2014., pp. 70.

Também ao nível militar se têm verificado alterações na actuação dos Estados costeiros nas suas ZEE's. Depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001, nos EUA, as medidas de protecção nacional implementadas pelos diversos Estados têm demonstrado uma preocupação acrescida em evitar manobras militares (como por exemplo, treinos e testes de armamento) na ZEE. Juntamente com esta proibição de manobras militares, os Estados costeiros têm tentado implementar cada vez mais restrições à navegação marítima e ao sobrevoo do espaço aéreo sobre a ZEE⁶³.

A questão dos poderes exercidos pelo Estado costeiro aplica-se igualmente em situações de pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (pesca INN). Esta matéria foi abordada no caso conhecido como Caso nº 21. Foi o primeiro pedido de parecer consultivo ao TIDM. Em situações de pesca INN quais serão as responsabilidades do Estado de bandeira? Serão responsabilidades de jurisdição que garanta que embarcações cumpram as obrigações internacionais em ZEE estrangeira, de acordo com o art. 94º da CNUDM. Ao Estado costeiro continua a ser-lhe exigida fiscalização sobre todas as actividades levadas a cabo na sua ZEE⁶⁴, no entanto, o Estado de bandeira não escapa de assumir o controlo sobre todos os navios que naveguem sobre a sua bandeira⁶⁵. Assim, o Estado de bandeira tem a “*obrigação de assegurar que os navios de pesca que arvoram o seu pavilhão não levam a cabo práticas de pesca INN, impedindo assim a produção de danos no meio marinho dos Estados costeiros e no meio ambiente marinho considerado como um todo*”, como defende Sérgio Alves de Carvalho e como consta do parecer consultivo do Tribunal Internacional do Direito do Mar “*The Tribunal is of the view that article 62, paragraph 4, of the Convention imposes na obligation on States to ensure that their nationals engaged in fishing activities within the exclusive economic zone of a coastal State comply with the conservation measures and with the other terms and conditions established in its laws and regulations*”⁶⁶, e que “*the flag State has the*

⁶³ Cfr ROTHWELL, Donald R., e STEPHENS, Tim, *The International Law of the Sea*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, pp. 100.

⁶⁴ De acordo com o excerto do parecer consultivo do Tribunal Internacional do Direito do Mar: “*The Tribunal emphasizes that in the exercise of the sovereign rights of the coastal State to explore, exploit, conserve and manage the living resources of the exclusive economic zone the coastal State is entitled under the Convention, to adopt laws and regulations establishing the terms and conditions for access by foreign fishing vessels to its exclusive economic zone (articles 56, paragraph 1, and 62, paragraph 4, of the Convention)*”, pp. 31.

⁶⁵ Vide CARVALHO, Sérgio Alves de, “A Responsabilidade do Estado no Direito Internacional do Mar: um olhar sobre o Caso nº 21 do Tribunal Internacional do Mar”, in *Anuário de Direito Internacional 2013*, Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2015, pp. 108.

⁶⁶ Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC) (Request for Advisory Opinion Submitted to the Tribunal), List of cases: No. 21 Advisory Opinion of 2 April 2015, pp. 38.

“responsibility to ensure”, pursuant to articles 58, paragraph 3, and 62, paragraph 4, of the Convention, compliance by vessels flying its flag with the laws and regulations concerning conservation measures adopted by the coastal State. The flag State must meet this responsibility by taking measures defined in paragraphs 134 to 140 as well as by effectively exercising its jurisdiction and control in “administrative, technical and social matters” over ships flying its flag in accordance with article 94, paragraph 1, of the Convention”⁶⁷.

6. Omissão da Convenção quanto à atribuição dos poderes aos Estados Costeiros

Poderá ainda haver circunstâncias em que a Convenção seja omissa quanto aos poderes que são atribuídos ao Estado Costeiro. Diz o art. 59.º da CNUDM que haverá situações em que haja omissão na “atribuição de direitos ou jurisdição” aos Estados, quer seja costeiro quer seja terceiro.

Nesses casos terá que se chegar à melhor solução de forma a acabar ou a minimizar as consequências do conflito entre os dois interesses em jogo. Tal solução alcançar-se-á “numa base de equidade e à luz de todas as circunstâncias pertinentes, tendo em conta a importância respectiva dos interesses em causa para as partes e para o conjunto da comunidade internacional.”⁶⁸

Também aqui se denota a importância e a preponderância dos interesses da comunidade internacional relativamente aos interesses individuais de uma nação em concreto. Tal como referido anteriormente⁶⁹, o Estado enquanto membro de uma comunidade internacional não perde a sua individualidade enquanto nação, mas perderá sempre um pouco da sua soberania, uma vez que um interesse prevalecerá sobre o seu: o da Humanidade.

Nestes casos em que a Convenção é omissa em dizer qual o Estado detentor de jurisdição para resolver o conflito, terá que se recorrer à Parte XV do diploma, que tem como epígrafe “Solução de Controvérsias”.

⁶⁷ Idem, pp. 39.

⁶⁸ Cfr TANAKA, Yoshifumi, *The International Law of the Sea*, University of Copenhagen, Faculty of Law, Second Edition, 2015, pp. 136.

⁶⁹ Ver supra Ponto 2.

7. Actuação na Prevenção e Manutenção da Segurança dos Oceanos

Actualmente observam-se tempos conturbados ao nível da segurança e defesa nacionais. Com a crescente ameaça terrorista, coloca-se a questão de se saber o que está a ser levado a cabo pelos vários países costeiros para assegurarem a segurança do seu território e a defesa das suas fronteiras.

Assiste-se hoje em dia à proliferação de diversos perigos e ameaças ao nível dos territórios marítimos. Porém, se a pirataria sempre existiu, novas ameaças foram surgindo nos últimos anos, sendo o transporte de armas de destruição massiva por via marítima disso exemplo⁷⁰. Os Estados Costeiros deparam-se ainda com eventuais desastres ambientais, desastres naturais e ainda mudanças climáticas que poderão colocar em risco tanto a sua costa, como os seus recursos marinhos naturais.

Dada a extensão do território marítimo, esteja ele sob a jurisdição ou soberania de um Estado, seja ele livre de jurisdição, a tarefa de proteger a navegação e manter a segurança às embarcações afigura-se extremamente difícil.

Perigos como a pirataria, o tráfico de mercadorias e pessoas, migrações ilegais, terrorismo, proliferação de armas de destruição massiva e seu transporte por via marítima, eventuais danos ambientais decorrentes da navegação e/ou exploração de recursos marinhos, pescas ilegais e pouco sustentáveis, conflitos entre Estados Costeiros com costas contíguas, são tudo exemplos dos perigos e eventuais conflitos que podem surgir em território marítimo. Existe uma proporção directa entre a crescente importância económica do território marítimo e o aumento dos perigos que o afligem.

A manutenção da segurança e defesa dos mares e oceanos afigura-se, assim, extremamente essencial nos termos do Direito Internacional do Mar, tendo a Convenção regulado sobre esta matéria.

De forma a evitar actos beligerantes no mar, a Convenção no seu art. 301.º defende a “utilização do mar para fins pacíficos”, devendo os Estados membros “abster-se de qualquer ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com os princípios de Direito Internacional incorporados na Carta das Nações Unidas”.

⁷⁰ Vide TANAKA, Yoshifumi, *The International Law of the Sea*, University of Copenhagen, Faculty of Law, Second Edition, 2015, pp. 377.

Tal objectivo pacifista ficou claro no próprio preâmbulo da Convenção com as partes a desejarem “*uma ordem jurídica para os mares e oceanos*” que “*promova os usos pacíficos*” de todos os territórios marítimos.

Poder-se-ia concluir com isto que o Direito Internacional do Mar proíbe expressamente o uso bélico das águas internacionais, no entanto, a Convenção não o faz, uma vez que continua a ser o transporte marítimo o privilegiado para transportar armamento, assim como continua a ser no mar que se verificam algumas manobras de carácter militar.

Esta questão do uso do território marítimo para fins bélicos terá obrigatoriamente que ser observado de forma cautelosa, uma vez que se trata de matéria sensível aos Estados. A segurança de uma nação é avaliada consoante o nível de meios de defesa de que dispõe. Para tal, o mar constitui um forte contributo nesse objecto primordial que é a defesa e segurança de um Estado. Daí, ao se proibir expressamente o uso dos oceanos para fins bélicos, poderá acarretar um contratempo nas actividades que os países mais desenvolvidos esperam vir a retirar dos seus espaços marítimos.

A simples presença ou passagem de uma armada militar em território de um outro Estado Costeiro poderá desencadear um ambiente hostil e instabilidade ao nível da defesa e segurança do Estado Costeiro. Obviamente que o direito de passagem inofensiva é, como de resto o próprio nome indica, um direito, porém, há que fazer a distinção entre a passagem de navios mercantes ou civis e de navios militares.

No entanto, manobras bélicas na zona económica exclusiva de um Estado Costeiro sem a sua devida autorização é uma questão frágil dados os interesses em jogo. De acordo com a Convenção, o Estado soberano só tem poderes de soberania e de jurisdição na sua zona económica exclusiva em relação à exploração de recursos vivos e aproveitamento das suas águas para fins económicos, como por exemplo para fins energéticos.

Daqui se poderá retirar que em tudo o resto são os outros Estados livres, não necessitando assim do consentimento do Estado Costeiro.

No entanto, como afirma TANAKA⁷¹ “*the legality of military exercises in the EEZ of a third State is one of the most contentious issues in the law of the sea*”, com a comunidade internacional a dividir-se de acordo com os seus próprios interesses.

Nesta matéria observam-se dois grupos distintos que defendem ideias distintas. Por um lado, os países desenvolvidos, e por sinal com grande poderio bélico, a afirmarem

⁷¹ Cfr TANAKA, Yoshifumi, *The International Law of the Sea*, University of Copenhagen, Faculty of Law, Second Edition, 2015, pp. 394.

que a Convenção não proíbe o uso da zona económica exclusiva de um Estado Costeiro para fins militares, defendendo ainda que sempre se permitiu operações e exercícios militares. Os seus defensores encontram a sua argumentação no disposto no art. 58.º, n.º 1 da Convenção, uma vez que este artigo afirma que todos os Estados poderão dar “outros usos” ao mar que sejam “internacionalmente lícitos”. Têm uma visão ampla na letra da lei, considerando que manobras e transporte de equipamentos militares se enquadram nestes “outros usos o mar”.

Em contrapartida, encontra-se a posição dos países em desenvolvimento que protestam contra o uso da zona económica exclusiva para manobras de carácter bélico sem o devido consentimento do Estado Costeiro. Os seus defensores adoptam uma visão restrita do mesmo normativo, uma vez que consideram que nos “outros usos do mar” não cabem acções militares.

A Convenção é aqui omissa, não havendo nenhuma disposição que proíba que se efectuem exercícios militares na zona económica exclusiva sem o consentimento do Estado Costeiro seu detento, e, por lado, também não existe nenhuma disposição que confira direitos às outras nações para usufruírem em termos bélicos desse espaço marítimo. Dada esta lacuna da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, para cada situação deverá ser alcançada uma solução concreta que melhor se aplique, tendo sempre em conta tanto os interesses do Estado Ribeirinho, como o interesse do Estado terceiro e, principalmente, em respeito pelos interesses da comunidade internacional e pelo Direito Internacional no Mar e outros regulamentos específicos.

7.1. Armas Nucleares

Com o fim da 2ª Guerra Mundial e com a consequente reestruturação do mapa mundial, surgiu a necessidade de as potências vencedoras investirem na sua capacidade bélica, de forma a poderem resistir a eventuais conflitos que pudessem surgir no futuro. Com essa corrida ao armamento, novas tecnologias foram-se desenvolvendo e evoluindo, incluindo a nuclear.⁷²

Uma vez que *“the world’s oceans and seas are an increasingly accessible environment for transnational criminal and terrorist activities, including the transport*

⁷² Vide TANAKA, Yoshifumi, *The International Law of the Sea*, University of Copenhagen, Faculty of Law, Second Edition, 2015, pp. 397.

and deployment of weapons of mass destruction and associated materials”⁷³, é fulcral que haja maior fiscalização por parte de organizações internacionais e dos Estados Costeiros.

Visto que o transporte de armamento nuclear se dá maioritariamente por via marítima, sentiu-se necessidade de regular o uso do mar para esse fim. Interesses estatais poderão colidir. Se havia necessidade de levar a cabo testes bélicos de forma a melhorar a sua capacidade de defesa e resistência a ataques, também havia necessidade de ter em conta os interesses de outros Estados, nomeadamente o seu receio de serem alvo de ataques. Trata-se de uma questão sensível, e sobre a qual o Direito Internacional foi obrigado a debruçar-se, regulando e estabelecendo indemnizações pagas pelo Estado detentor de armamento ao Estado vítima das consequências dos testes nucleares realizados por aquele.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar veio dar início a um novo caminho percorrido pelos Estados, no sentido em que regula sobre a matéria do armamento nuclear, sobre o seu transporte por via marítima e sobre os testes que são levados a cabo no mar. Há hoje em dia uma maior consciencialização dos riscos deste tipo de actividade, com alguns acidentes ocorridos no passado a contribuir para isso mesmo, no entanto, os interesses económicos das superpotências mundiais ainda falam mais alto.

Actualmente, e dado o crescente investimento neste género de armas, existem vários tratados que visam regular e limitar o uso do mar para fins bélicos, nomeadamente para testes nucleares, como por exemplo o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares da ONU.

Existem hoje tratados que estabelecem zonas marítimas onde se poderão levar a cabo de forma mais ou menos livre, testes bélicos com armamento nuclear. Sentiu-se necessidade de regular esta matéria dada a proliferação deste tipo de armas de destruição massiva, e de forma a minorar os constrangimentos que se podem fazer sentir na navegação do mar e exploração dos seus recursos marinhos.

⁷³ AllianceMaritimeStrategy, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm?selectedLocale=en, acedido a 4 de Março de 2018

7.2. Pirataria

Não se trata de um fenómeno recente. Pelo contrário, a pirataria é uma das práticas ilícitas mais antigas em território marítimo. Nenhum navio ou embarcação estarão isentos de serem alvo deste crime.

O art. 101.º da Convenção define pirataria como sendo “Todo o acto ilícito de violência ou de detenção ou todo o acto de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra: um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos; um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado”. Pode ainda ser definida como “todo o acto de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de factos que dêem a esse navio ou a essa aeronave o carácter de navio ou aeronave pirata; Toda a acção que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer” os actos acima descritos. SHAW defende ainda que *“the essence of piracy under international law is that it must be committed for private ends (...) any hijacking or takeover for political reasons is automatically excluded from the definition of piracy”*⁷⁴.

Existem no globo zonas mais propícias a ataques desta natureza, como por exemplo a Somália ou o Golfo da Guiné.

Em casos de pirataria, caberá ao Estado costeiro, no caso ao Estado português, impor a sua jurisdição penal sobre o navio infractor. É igualmente a Portugal que cabe a fiscalização e patrulhas nos seus territórios marítimos através dos meios indicados para o efeito, nomeadamente através das embarcações e lanchas da Marinha portuguesa, em cooperação com as aeronaves da Força Aérea nacional. Igualmente SHAW: *“any and every state may seize a pirate ship or aircraft whether on the high seas or on terra nullius and arrest the persons and seize the property on board. (...) the courts of the state carrying out the seizure have jurisdiction to impose penalties, and may decide what action to take regarding the ship or aircraft and property”*⁷⁵.

⁷⁴ Cfr SHAW, Malcom N., “International Law”, A Grotius Publication, Cambridge University Press, 4º Edition, pp. 423.

⁷⁵ Idem, pp. 423.

Também KLEIN defende que “*States have clear authority under the LOSC to stop and exercise jurisdiction over pirates, and these powers have been augmented by Security Council in relation to piracy off the coast of Somalia*”⁷⁶.

Em território marítimo português não há registos de actos de pirataria. No entanto, Portugal poderá sofrer as suas consequências a nível económico, uma vez que é dependente de recursos energéticos provenientes de territórios assolados pela pirataria. Assim, o Estado português estará vulnerável ao que possa acontecer nesses territórios marítimos, pelo que o abastecimento de petróleo, gás natural e crude poderá estar comprometido caso não sejam tomadas todas as medidas preventivas necessárias.

8. A Defesa do Mar Português

Nos últimos anos tem-se debatido a necessidade de haver um maior grau de segurança da ZEE, com recurso, para tal, à limitação de navegação por parte de Estados estrangeiros. A justificação prende-se com a prevenção de terrorismo, piratas e tráfico humano.⁷⁷

Portugal, sendo um dos países com uma extensa área costeira, e um dos países com maior zona económica exclusiva a nível mundial, estará mais susceptível às mudanças que ocorram nesse ambiente, uma vez que as actividades realizadas no mar afectarão Portugal positiva ou negativamente. Sendo que no território marítimo português se cruzam grande parte das rotas comerciais mais influentes, torna igualmente o nosso território o alvo preferencial de todos aqueles que quiserem penetrar nas suas fronteiras marítimas com os mais variados objectivos. Falam-se aqui não apenas de rotas marítimas, como também de rotas aéreas, que funcionam como interligação entre os vários pontos nevrálgicos do globo.

No caso português, de referir que a zona económica exclusiva detém aproximadamente um total de 1 milhão e 700 mil quilómetros quadrados, sendo dividida em 3 subáreas: Açores, Madeira e Continente. Tudo isto consubstancia-se num elevado tráfego marítimo, visto que as principais rotas comerciais a nível mundial cruzam os mares pertencentes à zona económica exclusiva nacional, o que leva a que haja

⁷⁶ Vide KLEIN, Natalie, “Maritime Security”, in *Navigational rights and freedoms and the new law of the sea*, ed. by Donald R. Rothwell, Sam Bateman, 2000, pp. 590.

⁷⁷ Cfr ROTHWELL, Donald R., e STEPHENS, Tim, *The International Law of the Sea*, Oxford and Portland, Oregon, 2016, pp. 86.

necessidade de Portugal deter uma enorme capacidade de exercício tanto ao nível de poderes de soberania, como ao nível de poderes de jurisdição e fiscalização.⁷⁸

Para tal será necessário implementar as mais variadas medidas proteccionistas de forma a evitar perigos, atentados, práticas ilegais nas suas águas. Aquando da elaboração do Orçamento de Estado anual, o Governo em exercício deverá contemplar todos os custos associados à prossecução desse objectivo primordial: manutenção da defesa de todo o seu território marítimo, uma vez que se trata de uma das portas de entrada para o território continental, bem como, para o continente europeu.

O Estado é tanto mais poderoso quanto maior for a sua capacidade de preservar a sua segurança, quer através de contingentes militares e policiais, quer através de uma maior rigidez nas regras a impor no seu território, sempre dentro dos limites impostos pelo Direito Internacional.

A defesa e segurança do mar português caberá em primeiro lugar à Marinha Portuguesa. Esta, por toda a sua história e face à soberania do Estado Costeiro no que a esta matéria diz respeito, detém um papel fulcral nas acções de fiscalização e prevenção no mar português. A função da Marinha portuguesa em termos de *“dissuasão, defesa militar e apoio à política externa concretiza-se através de um espectro muito alargado de tarefas, desde garantir a defesa militar própria e autónoma, passando por ações de defesa coletiva e expedicionária, e de proteção dos interesses nacionais e diplomacia naval”*⁷⁹, de acordo com o Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de Dezembro. Para tal existe ao seu dispor um conjunto de forças especializadas em acções de vigilância e patrulha, designadas de Forças Permanentes em Acção de Soberania. No tocante a missões de busca e salvamento de cidadãos nacionais em cenários de catástrofe existe igualmente uma força especializada, Força de Reacção Imediata. Uma vez que Portugal está integrado na União Europeia e é membro da OTAN, lógico será afirmar que a ele caberá a obrigação de participar em missões e exercícios internacionais, no âmbito de acções promovidas pela União Europeia, OTAN e Nações Unidas⁸⁰.

Em termos de segurança, caberá igualmente à Marinha Portuguesa as *“tarefas de segurança marítima e salvaguarda da vida humana no mar, de vigilância e fiscalização,*

⁷⁸ Vide GUEDES, Armando M. Marques, *Direito do Mar*, Coimbra Editora, 1998, 2ª Edição, pp. 177.

⁷⁹ Cfr A Marinha Portuguesa, Defesa, in <https://www.marinha.pt/pt/o-que-fazemos/Paginas/defesa-militar.aspx>, acedido a 28 de Fevereiro de 2018.

⁸⁰ Cfr A Marinha Portuguesa, Defesa, in <https://www.marinha.pt/pt/o-que-fazemos/Paginas/defesa-militar.aspx>, acedido a 28 de Fevereiro de 2018.

em cooperação com múltiplas entidades nacionais e internacionais”⁸¹. Tal como sucede nas operações de defesa, no tocante à segurança nacional a Marinha desenvolve acções em cooperação com as mais variadas entidades no “*combate à criminalidade marítima; controlo de fronteiras e da migração ilegal; apoio em situações de crise e de catástrofe; apoio à sustentação dos meios da Autoridade Marítima Nacional*”⁸², de acordo igualmente com o disposto no art. 2.º do Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de Dezembro.

Importa referir que estas acções da Marinha Portuguesa serão efectuadas em cooperação com entidades, tanto nacionais como estrangeiras, sendo que ao nível da segurança e defesa de Portugal a Força Aérea Portuguesa possui um papel fulcral para a manutenção da paz e segurança nacionais, de acordo com os artigos 14.º e 15.º da Lei nº 34/2006, de 28 de Julho⁸³.

Assim, Portugal terá obrigatoriamente que contemplar uma fatia de todo o seu orçamento para investir na aquisição de novos equipamentos e na formação das várias equipas ao serviço do Estado português e da sua defesa. As novas tecnologias aliadas com as forças policiais e militares serão o investimento primordial e fundamental para a segurança de todos nós, quer para prevenir eventuais invasões ou atentados terroristas, quer para prevenir e dissuadir violações nos acordos internacionais de comércio marítimo e de transporte de mercadorias e pessoas.

Com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986, tornou-se claro que a sua actuação nas zonas marítimas adjacentes ao seu território não poderia ser levada a cabo sem que houvesse uma limitação dos seus poderes.

8.1. Normas Nacionais

A actuação de Portugal nas suas zonas marítimas tem hoje em atenção, tanto a Convenção de 1982⁸⁴, como o Direito da União Europeia e ainda a Lei nº 34/2006, de 28 de Julho, que determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional, em consonância com o que se encontra estabelecido na Convenção das Nações

⁸¹ Cfr A Marinha Portuguesa, Segurança, in <https://www.marinha.pt/pt/o-que-fazemos/Paginas/seguranca.aspx>, acedido a 28 de Fevereiro de 2018.

⁸² Vide A Marinha Portuguesa, Segurança, in <https://www.marinha.pt/pt/o-que-fazemos/Paginas/seguranca.aspx>, acedido a 28 de Fevereiro de 2018.

⁸³ Nesta matéria importa referir que a Força Aérea disponibiliza aeronaves específicas para missões marítimas, em acções de cooperação com a Marinha, tais como: C212-Aviocar e P3P-Orion.

⁸⁴ De que se tornou Estado membro em 1997.

Unidas para o Direito do Mar, e elenca os poderes que o Estado Português nelas exerce, bem como os poderes exercidos no Alto Mar, no exercício da sua soberania, de acordo com o disposto nos artigos 13.º a 20.º.

Assim, diz a referida Lei nº 34/2006, que o Estado português pode levar a cabo actividades de fiscalização e de exercício de visita, a todas as embarcações que naveguem nas suas águas, desde que não usufruam de imunidade, de acordo com o disposto no art. 16.º, n.º 1 desse diploma.

Sendo que esse direito de visita pode ser exercido sempre que haja fundada presunção de que essa embarcação tenha violado alguma norma ou direito interno português ou de direito internacional que se aplique à zona marítima em questão, de acordo com o referido no n.º 2 do art.º 16.

No n.º 3 do mesmo artigo, está prevista uma medida sancionatória no caso de o navio em questão “não acatar a ordem de parar”, no âmbito de uma operação de fiscalização pelas autoridades portuguesas, devendo neste caso ser “empreendida perseguição, nos termos do direito internacional”.

A certeza de que Portugal olha para a questão do Mar com a devida importância e consideração encontra-se na consagração desse mesmo interesse em leis e diplomas específicos, tais como a Estratégia Nacional para o Mar que deverá ser levada a cabo entre os anos de 2013 e 2020, e que *“apresenta um novo modelo de desenvolvimento do oceano e das zonas costeiras que permitirá a Portugal responder aos desafios colocados para a promoção, crescimento e competitividade da economia do mar, nomeadamente, as importantes alterações verificadas no âmbito político e estratégico a nível europeu e mundial”*⁸⁵.

Esta estratégia pretende levar novamente Portugal para a frente do desenvolvimento marítimo, pelo menos no que ao Atlântico Norte diz respeito. Trata-se de um objectivo ambicioso que a resultar trará benefícios económicos e financeiros para Portugal, uma vez que fomentará a criação de postos de trabalho, a fixação de criação de empresas do sector marítimo, impulsionará as pescas e exploração de outros recursos marinhos que trarão mais riqueza ao país. Há ainda um longo caminho pela frente para que Portugal consiga alcançar os lugares cimeiros no que toca às potências marítimas, não se podendo esquecer das largas décadas de atraso do nosso país relativamente a outras

⁸⁵ Estratégia Nacional para o Mar (ENM 2013-2020), <https://www.portugal.gov.pt/media/1318016/Estrategia%20Nacional%20Mar.pdf>, acedido a 8 de Fevereiro de 2018.

nações costeiras. Será necessário um esforço financeiro e estrutural dos nossos governos para que este objectivo seja finalmente cumprido e que Portugal se assuma novamente como uma das grandes potências marítimas a nível mundial.

Relativamente à Lei Nº 55-A/2004, de 30 de Dezembro, trata de uma lei do Orçamento de Estado do XVI Governo Constitucional de Portugal, apresentava como um dos seus grandes objectivos a criação de um Estado relevante na senda internacional ao nível da defesa e segurança territorial.

Uma das principais linhas governativas contempladas nesse Orçamento de Estado prendia-se com esta questão da defesa do território nacional em cooperação com entidades externas, uma vez que esta lei aborda “defesa nacional”, os “assuntos do mar” e a “política externa” de Portugal.

*“Portugal é uma nação marítima por excelência. Nesse sentido, consideramos prioritário assumir o desígnio oceânico do nosso país. O Oceano deve ser perspectivado como o principal activo físico e sócio-cultural de Portugal, através da dinamização da sua gestão integrada, protecção e desenvolvimento sustentado das oportunidades económicas do oceano e dos recursos marinhos.”*⁸⁶

Interessante ver como o Estado Português volta a encarar o Mar como um dos garantes da sua economia, atribuindo-lhe novamente a importância que lhe é devida, podendo ser um dos motores que contribuam para o crescimento económico do país, atraindo investimento estrangeiro e ajudando a catapultar para mercados internacionais empresas nacionais com actividades relacionadas com o mar.

Ora, no Orçamento de Estado para 2018, Lei 114/2017, de 29 de Dezembro, assume-se igualmente este objectivo de levar a cabo todos os esforços necessários para se proporcionar a melhor defesa do território marítimo nacional, com um aumento de 20 milhões de euros de investimento para equipamentos militares. Já na nota explicativa do Ministério da Defesa Nacional para o Orçamento de Estado de 2018, é notório este esforço e dedicação do Estado português para com a defesa e segurança nacionais ao nível do seu território marítimo.

Tal como CHACÓN afirma *“actualmente los fondos marinos aportan más de la mitad del petróleo mundial y los oceanos tendrán reservas de energia en sus mareas, sin olvidar, ni dejaren último lugar, la energía reservada en los átomos de de uterio contenidos en las moléculas de agua. La creciente importancia económica de los*

⁸⁶ Preâmbulo do Orçamento de Estado da Lei Nº 55-A/2004, de 30 de Dezembro.

océanos, se hará sentir directamente en la vida política de las naciones y de la Comunidad Internacional”.⁸⁷ Por aqui se demonstra que há uma plena consciencialização da real importância do mar para o desenvolvimento económico dos Estados como Portugal. Essa consciencialização deverá igualmente partir dos próprios governos que deverão implementar todas as medidas necessárias para, de forma eficiente e sustentável, explorar os recursos marinhos ao seu dispor, e, na mesma medida, implementar medidas e meios que protejam e fiscalizem os seus territórios marítimos, bem como as embarcações que neles naveguem.

Com este Orçamento de Estado pretendeu-se fazer um balanço do que foram as medidas adoptadas e impostas e a sua concretização em todas as áreas: económica, política, social e internacional. No tocante à defesa e segurança, importa referir que à época ainda se estava no rescaldo dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 que assolaram os Estados Unidos da América e estávamos em plena guerra no Afeganistão e Iraque, pelo que Portugal sentiu necessidade de implementar uma série de novas políticas a nível militar que assegurassem a defesa e segurança do Estado.

Assim, entre 2002 e 2004 assistiu-se a uma reforma de cariz militar “da Defesa Nacional e das Forças Armadas”. Iniciou-se um reinvestimento financeiro do equipamento bélico dos três ramos das Forças Armadas, com vista a uma presença mais activa de Portugal em missões internacionais levadas a cabo no âmbito da OTAN, de forma a respeitar o compromisso assumido aquando da adesão portuguesa a esta organização.

Seria necessário, então, manter Portugal na frente das missões juntamente com outras nações envolvidas. Tal objectivo enquadrava-se na aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional e do Conceito Estratégico Militar. Este objectivo primordial de levar Portugal novamente para o centro da acção internacional estava contemplado no Orçamento de Estado de 2005, com a necessidade de “reagir contra ameaças ou riscos que ponham em causa o interesse nacional” lado a lado com as mais variadas organizações internacionais, como a OTAN no que ao Atlântico Norte dissesse respeito, ou como a União Europeia com a Política Europeia Comum de Segurança e Defesa.

Esta preocupação com a política externa portuguesa, faz-se transparecer na adopção de medidas ligadas à questão da defesa e segurança marítimas, já que o oceano

⁸⁷ Vide CHACÓN, Manuel Trigo, “Derecho Internacional Marítimo – La III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1996, pp.712.

ocupa um lugar de destaque na história de Portugal, como sendo uma das grandes nações marítimas. Se ao longo da história de Portugal a economia e política giravam em torno do mar, porque não regressar às origens?

Assistiu-se durante largas décadas ao afastamento entre Nação e Mar. perdemos o poderio marítimo que outrora detínhamos, deixamos de ser a nação dominante a navegar os oceanos e perdemos inclusive a capacidade de retirar do mar todas as vantagens que dele poderiam advir. Fomos ultrapassados por outros Estados que com certeza tiveram uma visão mais abrangente, olhando para o mar não só como um dos garantes de sustentabilidade económica, como até de poderio militar e de afirmação internacional perante outras nações.

Aquando da elaboração do Orçamento de Estado para 2005, importou fazer, então, um balanço sobre as medidas que foram aprovadas e postas em prática nos anos precedentes. Em 2003 assistiu-se à criação da Comissão Estratégica dos Oceanos (CEO) que deveria restabelecer o elo de ligação entre Portugal e o Mar, nomeadamente no que à gestão dos recursos marinhos dissesse respeito.

Há uma preocupação em torna o mar rentável do ponto de vista económico, uma vez que detemos uma das mais maiores zonas económicas exclusivas a nível mundial. Através desta aposta no desenvolvimento marítimo poder-se-ia alcançar “desenvolvimentos” nas mais variadas áreas, como por exemplo científica e farmacêutica, pescas, transporte de pessoas e mercadorias e aproveitamento do mar para energias renováveis.

8.2. Papel de Organizações Internacionais

Houve necessidade de reforçar a presença de Portugal em organizações internacionais, para se atingir este objectivo de aproveitamento dos recursos marinhos e de investimento nas potencialidades do Mar. Organizações como a IMO (Organização Marítima Internacional⁸⁸), o Conselho da Autoridade dos Fundos Marinhos e a Comissão Oceanográfica Intergovernamental, das quais Portugal já era membro, viram a sua presença sair reforçada com a elaboração do Orçamento de Estado de 2005.

⁸⁸ A IMO tem um importante papel na segurança e defesa da navegação em território marítimo português, uma vez que Portugal é Estado assinante da “Convenção para a Supressão de Actos Ilícito contra a Segurança da Navegação Marítima”, desde 1994.

Um dos objectivos prioritários da CEO era a *“representação externa qualificada e coordenada de Portugal em todos os fora multilaterais sobre Oceanos e Mares, nomeadamente no âmbito das agências das Nações Unidas e da União Europeia, bem como no das organizações intergovernamentais de âmbito global, regional e sub-regional relevantes”*.⁸⁹

Também no tocante ao ISPS CODE (Código Internacional para Protecção de Navios e Instalações Portuárias), Portugal tinha um papel relevante a desenvolver, já que é intenção do Orçamento de Estado atribuir maior importância à questão da vigilância e segurança portuária. Pretendendo-se aqui evitar que sejamos uma porta de entrada de produtos traficados, de migração ilegal e de outros perigos que possam assolar os mares e ter como porta de entrada para a Europa os portos portugueses.

Para tudo isto contribuiu o facto de em Dezembro de 2003 ter sido aprovado o estabelecimento da sede da Agência Europeia de Segurança Marítima em Lisboa.

Um outro grande objectivo do Orçamento de Estado é a cooperação entre as várias organizações internacionais na prossecução da defesa e segurança. OTAN, OSCE e ONU assumirão aqui um papel de grande importância nesta matéria, sendo que Portugal se apresenta como Estado-Membro em todas elas.

Falar em mar no caso português é falar em Oceano Atlântico. Sendo a sua extensa costa banhada por este oceano, necessário será afirmar que para o Estado português é fulcral estabelecer laços com outras nações transatlânticas, para assim se assegurar a devida defesa e segurança dos seus espaços marítimos.

Como em tudo no que ao Direito Internacional diz respeito, também nesta situação o estabelecimento de laços e boas relações diplomáticas torna-se prementes, principalmente em questões de segurança e de protecção contra os mais variados perigos e principalmente para países mais pequenos e como menos poderio militar como é o caso de Portugal.

Daí ser tão importante a ligação do Estado português com uma organização internacional como a OTAN, mais propriamente com países como os Estados Unidos da América. Também aqui o Orçamento de Estado para 2005 aborda a necessidade de reforçar estas alianças.

“Também ao nível da vigilância e controla da actividade foram asseguradas várias acções de fiscalização em terra e no mar, quer exclusivamente nacionais quer

⁸⁹ Lei 55-A/2004, pp. 22.

através do acompanhamento de visitas comunitárias.”⁹⁰. São visíveis os esforços que Portugal faz em matéria de segurança e defesa, através destas acções de fiscalização e controlo do seu território marítimo em cooperação com outros Estados membros, tanto da União Europeia, como da OTAN.

*“Assegurar a defesa assídua das matérias com implicações para os interesses regionais em setores tradicionais, como as Pescas, a Agricultura, a Política de Coesão Económica e Social, mas também, privilegiar outras áreas como os desafios que se colocam hoje em dia à paz e estabilidade mundiais. A construção da PESD é uma mais-valia para a PESC e Portugal, em especial a Base das Lajes, é uma peça fundamental nessa arquitectura; há, pois, que dinamizar participação nacional/regional na formulação das políticas neste domínio.”*⁹¹ É necessário ter em mente que este Orçamento de Estado foi gerado no rescaldo dos atentados terroristas de Madrid de Março de 2004, com o mundo ainda a recuperar dos sofridos em 2001 e em plena guerra no Afeganistão e no Iraque.

8.3. Resolução do Conselho de Ministros N° 19/2013 de 5 de Abril

Afira-se como um passo importante na inovação do conceito de defesa nacional. Esta resolução surge num contexto de estrangulamento financeiro nacional, com variados cortes orçamentais em ramos estatais. Daí a necessidade de alterar este conceito de defesa nacional.

Para melhor se criar uma alteração deste conceito, deverá ter-se sempre em consideração os valores, interesses e objectivos do Estado. No caso português, toda e qualquer mudança de um conceito tão estrutural como é o da sua defesa terá que ter em conta primeiramente o respeito pela Constituição da República Portuguesa, lei máxima que rege a nação, para depois se considerarem outras leis base e ainda os tratados e regulamentos internacionais, como os Tratados da União Europeia, mais propriamente o Tratado de Lisboa, tão importante no que toca à política externa da Europa, bem como o Tratado do Atlântico Norte e, igualmente importante, a Carta das Nações Unidas.

⁹⁰ Lei 55-A/2004, pp. 102.

⁹¹ Lei 55-A/2004, pp. 243.

Este conceito da defesa já anteriormente tinha sofrido alterações no âmbito da OTAN, em 2010. Havendo variadas visões sobre a forma mais eficaz de garantir a defesa e segurança europeias, entre os que defendiam o fim da desmilitarização da Europa e a criação de um exército comum e, por outro lado, os que defendem que a paz e a segurança apenas serão alcançáveis através da desmilitarização.⁹²

Não bastará respeitar apenas as fontes acima elencadas aquando da revisão de conceitos estratégicos. Os interesses da Nação e os seus principais objectivos terão que ser contemplado. No caso de Portugal é fulcral que este mantenha a sua presença activa no contexto internacional, através do reforço de alianças, tanto ao nível europeu como ao nível do Atlântico Norte com a OTAN. A manutenção da paz e a defesa das suas fronteiras e dos seus nacionais são também outro dos interesses vitais na actuação portuguesa e na reformulação de conceitos legais.

Importará referir que interesses haverão que deverão ser respeitados como a independência e a democracia nacionais, a segurança e defesa do seu território, uma vez que, falando-se em alianças com outros Estados e de tratados internacionais, poder-se-á cair no erro de limitar os interesses da nação a interesses secundários. Juntamente com estes princípios fundamentais que Portugal pretende que ver respeitados existe igualmente um outro interesse manifestamente importante para a sobrevivência de uma nação: a protecção do seu povo. Sendo este um elemento fundamental para a construção de um Estado, afigura-se premente que este proporcione toda a segurança e protecção contra os todos os eventuais perigos que contra a população se possam insurgir.

Actualmente, e perante a crescente globalização, muito devido ao estabelecimento de alianças, assiste-se a uma grande difusão de perigos. Este fenómeno global não detém, assim, pontos positivos, pois apresenta desvantagens como a disseminação de redes terroristas capazes de ultrapassar todas as fronteiras, inclusive as digitais. O avanço tecnológico detém igualmente o seu lado mais perverso com a proliferação de armas de destruição massiva.

Considera-se que a única forma de manutenção da paz e segurança de um Estado é através da sua aliança com outras nações. Daí a importância de organizações como a OTAN, que surge com um objectivo claro em torno da defesa e segurança dos Estados assinantes.

⁹² Cfr GASPAR, Carlos, “O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica”, in *O Conceito Estratégico da Nato*, Nº 126, 2010, Instituto da Defesa Nacional, pp. 12.

Esta ligação de Portugal, enquanto país membro da União Europeia, com uma organização como a OTAN, torna-o num Estado com relevância internacional, tal como se refere na Resolução: “no princípio do séc. XXI, Portugal, membro da União Europeia, da OTAN e da CPLP, está no centro geográfico da comunidade transatlântica e é um elo natural nas relações entre a Europa Ocidental e a América do Norte com a América do Sul e a África Austral”⁹³.

Em 2010, aquando da realização da Cimeira da OTAN em Lisboa, ficou estabelecido que Portugal assumiria o comando da força naval, o que revela a referida importância estratégica ao nível marítimo, muito devido à Base das Lages, nos Açores, e à sua utilização para fins militares. Deverá estabelecer-se, em consonância com os tratados da União Europeia, uma maior capacidade das Forças Armadas nacionais, não só portuguesas evidentemente, de fiscalização do território atlântico e de todas as actividades aí levadas a cabo.

O Conselho de Ministros nesta Resolução reafirma esta importância estratégica de Portugal, nomeadamente ao nível geográfico. A posição no nosso país torna-o numa das portas de entrada do continente europeu e num elo de ligação com todas as outras nações atlânticas. Daí a necessidade de implementar medidas de protecção dos espaços marítimos portugueses, através de investimento nas Forças Armadas e em meios de fiscalização e vigilância, através da sua coordenação no combate a actividades ilícitas e criminosas que possam lesar os territórios marítimos portugueses, bem como colocar em risco a segurança nacional.

9. O papel da União Europeia na Manutenção da Paz e da Segurança Marítima no domínio da OTAN

Caberá neste momento abordar a actuação europeia no contexto internacional de defesa e segurança. Pela sua posição geográfica a União Europeia detém um papel fundamental, pela importância do mar ao nível económico, social e cultural.

Primeiramente esta abordagem será feita através de uma abordagem histórica que permita perceber a evolução e os caminhos que nos trouxeram até aos dias de hoje.

Ainda antes do começo da criação de uma comunidade europeia, que o principal objectivo dos líderes europeus se prendia com a manutenção da paz no velho continente.

⁹³ Resolução do Conselho de Ministros, pp. 1986.

Essa pretensão viu-se gorada com o desenrolar do séc. XX e com os acontecimentos que assolaram toda a Europa e que mantinham distante a realização do sonho da unificação europeia.

Porém, com o fim da 2ª Guerra Mundial (1945), surgiu uma Europa com ânsias de combater ideais nacionalistas e, ao mesmo tempo, com condições para se dar início a um processo de união, baseada em interesses comuns a todos os Estados. Esta união seria assente em tratados que garantissem o primado da lei e a igualdade das nações.

Pode-se mesmo afirmar que a segunda metade dos anos 40 foi desenvolvida com base no princípio de cooperação intergovernamental, sendo esta cooperação também ao nível militar, com Tratados de Dunquerque e de Bruxelas, que darão origem à União Ocidental, antecessor da União da Europa Ocidental, que virá a surgir uma década depois.

Já os anos 50 serão desenvolvidos à luz de princípios da integração e da supranacionalidade, consagrados no plano económico (CECA), bem como, no plano militar e político (CED e Comunidade Política Europeia).

Assim, em 1951 é criada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), dando origem à primeira fase do processo de unificação que dura até aos dias de hoje, e onde matérias-primas da guerra se vêm a transformar em instrumentos de reconciliação e de paz.

Desde o começo do processo de integração europeia que questões como a segurança e defesa estão colocadas em discussão. Trata-se de objectivos de monta da construção de uma Europa unida, como se pode ver pelo facto de projecto de Comunidade Europeia de Defesa (CED) ter surgido ainda antes do da Comunidade Económica Europeia (CEE). O projecto da CED foi, então, debatido em 1952 (depois da criação da primeira comunidade CECA e antes da criação da CEE e do EURATOM).

Foram tidos em consideração, na criação da CED, objectivos políticos e militares: as forças armadas europeias só teriam verdadeiramente sentido quando elas estivessem dispostas a defender, não os diversos países membros, mas a própria Europa em si. Como o Prof. Severiano Teixeira refere, uma identidade pressupõe a existência de interesses comuns, e o que sucede é que *“Na Europa temos diferentes tradições nacionais e o peso destas tradições nacionais torna relativamente difícil a percepção do interesse comum”*.⁹⁴

⁹⁴ Cfr TEIXEIRA, Nuno Severiano, “A Defesa Europeia Depois do Tratado de Lisboa”, pág. 22, in Revista Relações Internacionais – O Tratado de Lisboa e a nova Europa, nº 25 de Março de 2010.

Esta ideia surge do seguimento das duas guerras mundiais que assolaram a Europa e que revelaram a necessidade de salvaguardar e manter a paz. Assim, a primeira vez que se vislumbrou a criação de uma União Europeia foi em 1929, com Ministro do Negócios Estrangeiros francês, Aristides Briand, a submeter à Assembleia da Sociedade das Nações⁹⁵ um projecto para a criação de tal união. A ideia seria a de se se quisesse uma União Económica duradoura, era necessário que esta fosse enquadrada de uma política de segurança comum, com objectivo de resolver conflitos entre Estados-Membros.

Em 1950, com Plano Pleven, de René Pleven, Presidente do Conselho, fala-se pela primeira vez de Comunidade Europeia de Defesa (CED), seis meses após Declaração de Schuman, que seguia as linhas de integração europeia defendidas por Jean Monet. O pressuposto da CED seria a criação de uma Europa unida.

Com CED tratar-se-ia de se criar um exército europeu comum colocado sob autoridade de um Ministro Europeu da Defesa. Este seria nomeado pelos Governos dos Estados participantes e seria assistido por um conselho composto por ministros nacionais. Seria ainda responsável perante uma Assembleia europeia. Esse exército europeu seria constituído por contingentes militares fornecidos pelos Estados-Membros e incorporados em pequenas unidades orgânicas, para assim se poder ter uma completa integração dos efectivos nacionais. Quanto ao financiamento, esse proviria de um orçamento único. Porém, a reacção inicial a este projecto não foi a mais favorável.

Só em 1952 será assinado em Paris o Tratado que consagrará a Comunidade Europeia de Defesa, que consistia numa aliança defensiva com o objectivo de criar um Exército Europeu que integraria parte das forças armadas de cada Estado-Membro.

Tratou-se de um dos projectos mais ambiciosos e até irrealistas em matéria de edificação europeia. Como corolário do poder político da CED é criada a Comunidade Política Europeia (CPE).

Porém, a iniciativa fracassou.

Assim, ainda durante década de 50 deu-se o falhanço da CED e a integração europeia no âmbito económico com Messina, em 1955. Perante fracasso da CED dão-se duas fracturas na construção europeia. Há uma cisão entre a Europa política e a Europa económica, com esta última a desenvolver-se a partir do Tratado de Roma, em 1957. Enquanto que o político entra em crise, só reaparecendo nos anos 70 com Cooperação

⁹⁵ De referir que a Sociedade das Nações surge no seguimento da 1ª Guerra Mundial, com o Tratado de Versalhes de 1919. Sendo posteriormente extinta em 1946, com o fracasso do seu objectivo último que era a manutenção da paz.

Política Europeia. Fracasso da CED irá também ter consequência ao nível da defesa, com fractura a surgir entre a concepção atlântica e a concepção europeia⁹⁶.

Como tal, o objectivo de uma segurança e defesa europeia foi passando para segundo plano, sendo o seu desaparecimento quase total. O máximo que se conseguiu fazer nesse âmbito foi a criação da CED. Porém, esta desenvolvia-se no plano intergovernamental, logo, era extremamente dependente daquilo que Estados desejavam, não sendo, portanto, moldável às mudanças que se verificavam a nível internacional⁹⁷.

Em 1949, com a criação da Aliança Atlântica, as competências que outrora pertenciam à União Ocidental, passam para a OTAN. A consequência disto será uma maior dependência da Europa no campo da defesa, que nem com a fundação da UEO, em 1954, se irá alterar.

No entanto, a década de 90 inicia-se com um conjunto de acontecimentos que revolucionaram o contexto político europeu⁹⁸ e relançaram a ideia da segurança e defesa e de uma nova integração europeia.

Surge em 1992 o Tratado de Maastricht, conhecido como Tratado da União Europeia, que criará as bases para a implantação de uma política externa e de segurança comum, uma cooperação mais estreita nos domínios da justiça e dos assuntos internos, criação da União Europeia Monetária com uma moeda única, e dá-se também a mudança de nomenclatura de CEE para UE.

Porém, a criação deste pilar da PESC revelou-se insuficiente na resolução de conflitos como o que ocorreu na zona dos Balcãs, tornando-se premente a elaboração de um outro tratado⁹⁹.

Entre 1990 e 1997 ocorreu o que se chama o eixo franco-alemão, com François Mitterand e Helmut Kohl que, em parceria com Jacques Delors, proporcionou o início de uma nova fase na construção de uma integração europeia.

Consideravam que era fundamental, *“no espírito do AUE, transformar o conjunto das acções entre os Estados-Membros numa União Europeia, e de a dotar dos meios*

⁹⁶ Vide PICA, Carla Cristina Martins, *A Nova Moldura de Segurança Europeia e a Relação Transatlântica no Actual Contexto Internacional*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2003. Pp.17-21.

⁹⁷ Vide MARTINS, Bruno Oliveira, *Segurança e Defesa na Narrativa Constitucional Europeia – 1950-2008*, Principia, Ed. 2008.

⁹⁸ Tais acontecimentos foram: a queda do muro de Berlim, a reunificação alemã, o colapso soviético que deu origem ao fim da Guerra Fria e que, consequentemente, levou à dissolução do Pacto de Varsóvia.

⁹⁹ Solução surgirá com Tratado de Amesterdão, assinado em 1997 e tendo entrado em vigor em 1996.

necessários”¹⁰⁰. Para tal foi levada a cabo uma Cimeira Intergovernamental em 1990, que viria a dar origem ao Tratado da União Europeia assinado em 1992, em Maastricht.

Estávamos no decorrer da Guerra do Golfo, que demonstrou a falta de eficácia da resposta europeia em situações de conflito. Juntamente a isto, decorreu em Roma a Cimeira da OTAN. Desta saíram dois documentos: “Declaração Sobre a Paz e a Segurança” e “Novo Conceito Estratégico”. Forma de grande importância, no sentido em que clarificaram a posição europeia no que toca à defesa e segurança, visto que havia Estados que estavam vinculados a várias organizações internacionais. A isto veio-se juntar o eclodir da guerra civil na ex-Jugoslávia, que demonstrou as dificuldades da Europa em controlar conflitos dentro das suas fronteiras.

Todos estes acontecimentos, que marcaram a Cimeira Intergovernamental, trouxeram a consciência da necessidade da CE reforçar a sua componente externa. Assim, a UEO viu-se conjugada com uma futura política externa europeia.

Com o fim da Cimeira e com assinatura do Tratado de Maastricht, os tratados fundadores da CECA, da CEE e do EURATOM são modificados e alterados, juntamente com o Acto Único Europeu¹⁰¹.

Criou-se, então a União Europeia, alargando-se o âmbito da acção europeia, introduziu-se o princípio da subsidiariedade¹⁰², cidadania europeia, respeito pelos Direitos Fundamentais e foram reforçados os poderes do Parlamento Europeu.

¹⁰⁰ Vide MARTINS, Bruno Oliveira, *Segurança e Defesa na Narrativa Constitucional Europeia – 1950-2008*, Principia, Ed. 2008, pp. 83.

¹⁰¹ Vide MARTINS, Bruno Oliveira, *Segurança e Defesa na Narrativa Constitucional Europeia – 1950-2008*, Principia, Ed. 2008, pp. 84.

¹⁰² Este princípio está actualmente previsto nos artigos 1º e 2º do TUE, que defendem que decisões a tomar pela UE devem-no ser o mais próximo possível dos cidadãos e que objectivos a prosseguir devem-no ser com respeito pelos princípios da subsidiariedade. Este “*obriga o poder europeu a fazer prova de que prossegue os objectivos que o fundamento jurídico invocado lhe autoriza (mesmo que actue no exercício de competências exclusivas)*”, retirado de SILVEIRA, Alessandra, *Princípios de Direito da União Europeia – Doutrina e Jurisprudência*, QuidJuris Sociedade Editora, 2009, pp.23.

10. Programa Extra-Comunitário de Segurança e Defesa – Pré Tratado de Lisboa

10.1. Empenhamento Europeu na Aliança Atlântica

Com o fim da 2ª Guerra Mundial e com o discurso de Winston Churchill em que este incentivou criação dos Estados Unidos da Europa, surgiu a certeza de que ideia europeia tinha finalmente condições para se desenvolver, sendo o domínio da defesa o primeiro a ser alvo da cooperação entre Estados.

Através do Tratado de Dunquerque (1947) dá-se o estabelecimento de um Pacto de Aliança contra renascimento militar e eventual agressão por parte da Alemanha. Pretendia-se evitar acontecimentos que deram origem à 2ª Grande Guerra. Esse tratado seria assinado pela França e Inglaterra.

Em 1948, o Tratado de Bruxelas virá substituir o anterior com assinaturas da França, Inglaterra e BENELUX. Constituiu a resposta da Europa ocidental à pressão soviética. Daqui nascerá mais tarde, pelos Acordos de Paris de 1954, a União da Europa Ocidental (UEO). No entanto, depressa se tornou claro que defesa militar europeia seria impossível sem o apoio dos EUA, que já à data detinham uma forte capacidade militar. Tal apoio teria já sido concedido pelo Senado norte-americano, em 1948, em que se garantia que, em caso de necessidade, os EUA assinariam juntamente com Europa, um pacto de defesa mútua.

Em 1949, surge então a assinatura do Tratado do Atlântico Norte. Com este foi criada a Aliança Atlântica, com assinaturas da Bélgica, Canadá, Dinamarca, EUA, França, Grã-Bretanha, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos e Portugal. A quem mais tarde se juntaria a Grécia e Turquia (1952), a RFA (1955) e Espanha (1982). Com esta aliança dá-se a transferência das competências que estavam na UEO para a OTAN, deixando a Europa sem um sistema de segurança próprio, e passando a estar unicamente dependente da Aliança Atlântica. Esta situação, nem com a revitalização da UEO em 1954, se irá alterar.

Porém, EUA desejavam ainda assegurar a participação alemã na defesa atlântica, mas sem que isso implicasse reconstituir um exército alemão autónomo. Encontrar-se-ia a solução para este problema com a criação da Comunidade Europeia de Defesa, já anteriormente referida.

CED irá fracassar pois França tinha intenção de, através da inclusão no futuro exército comum europeu, das forças armadas alemãs, poder assim controlar a Alemanha. Outra dificuldade dizia respeito à Grã-Bretanha que ficou de fora da integração europeia por preferir uma aposta mais coesa com OTAN, denotando-se já nesta altura uma preferência pelo outro lado do Atlântico.

Com fracasso da CED deu-se a reactivação do Tratado de Bruxelas, que por sua vez deu origem à União de Europa Ocidental (UEO), criada por acordo em Paris, em 1954. Apesar de não ser apenas uma aliança militar, foi neste contexto que a UEO se afirmou. Para tal seria necessário apoiar-se no poder económico-militar dos EUA. De referir que, visto a UEO ter os mesmos objectivos e finalidades que a OTAN, não foi necessário os Estados-Membros europeus duplicarem as suas despesas para fazer parte das duas organizações.

Em 1984, com Conferência de Paris, dá-se uma reactivação da UEO, depois de ter ficado esmorecida a partir da saída francesa. Com este ressurgimento pretendia-se manter a paz e proporcionar um maior fortalecimento das discussões e uma maior estabilidade na Europa. Alargou-se também a entrada a países membros da Aliança Atlântica. Assim, em 1988 vão-se juntar à UEO, Portugal e Espanha.

Após colapso do império soviético, dá-se o abrandamento da tensão e da bipolarização mundial. No entanto, nascem novos desafios que resultam da instabilidade política existente nos países da Europa centro e leste. Tornou-se, então, premente criar um ambiente propenso à estabilidade e segurança, através da cooperação e do diálogo político. UEO passa a ter papel importante na colocação em prática de decisões no domínio da defesa e como o pilar europeu dentro da Aliança Atlântica.

Com a Declaração de Petersberg (1992), UEO passa a ter como tarefas a gestão de crises, manutenção da paz e acções humanitárias.

UEO no início tinha os cinco membros assinantes do Tratado de Bruxelas: França, Inglaterra, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. A estes juntam-se, na revisão, a Itália e a Alemanha. Portugal e Espanha aderem também, assim como a Grécia em 1992. É composta ainda por cinco países observadores (Áustria, Dinamarca, Finlândia, Irlanda e Suécia) e três membros associados (Islândia, Noruega e Turquia).

Institucionalmente falando, a UEO detém de órgãos: o Conselho Executivo, a Assembleia Consultiva e o Secretariado. O Conselho é composto por ministros dos Estados-Membros. Já a Assembleia é constituída por representantes dos parlamentos dos Estados-Membros, exercendo apenas funções consultivas.

10.2. OTAN

Como já se referiu anteriormente, cedo se concluiu que a defesa militar da Europa Ocidental não seria de todo possível sem participação norte americana. Pois depois da 2ª Guerra Mundial assistiu-se a uma divisão do mundo em dois blocos, dando lugar à bipolarização, com subsequente transferência de centros de decisão global para Washington e Moscovo. Percebeu-se na altura que, para levar a cabo o objectivo de uma política de defesa internacional, seria necessário que uma potência dominante assumisse a liderança e definisse os traços gerais de uma acção transatlântica. Assim, EUA assumiram naturalmente esse papel. Com defesa internacional pretende-se igualmente fazer uma referência à segurança internacional. Trata-se de um conceito que ao longo das décadas e das mais variadas circunstâncias foi sofrendo alterações. É definida consoante o interesse que estiver em jogo, que será alvo da protecção e qual o perigo e ameaça em causa.

Em 1949, é assinado o Pacto do Atlântico que daria origem à OTAN, cuja previsão já se encontrava redigida no artigo 5º do Tratado. Declara esse artigo que *“as partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas, na Europa ou na América do Norte, será considerado um ataque a todos”* e que, consequentemente, se um ataque armado ocorrer cada um deles, no exercício do direito de legítima defesa individual ou colectiva, poderia auxiliar o membro atacado, tomando todas as medidas necessárias, incluindo o uso da força armada para restaurar e manter a área de segurança do Atlântico Norte. Porém, nada é dito que em caso de agressão militar, a primeira resposta deverá ser uma intervenção militar, podendo antes optar por outras medidas menos drásticas e gravosas.

Estados-Membros do Tratado mantiveram-se no decorrer de toda a Guerra Fria sob a protecção dos EUA, que na eventualidade de uma ameaça soviética, contra-ameaçavam com uma resposta a nível nuclear em caso de ataque. Com o fim da Guerra Fria e com a dissolução do Pacto de Varsóvia, em 1991, deixou de ser necessária uma protecção tão elevada por parte dos EUA aos seus aliados atlânticos. No entanto, e tendo em conta o grande interesse por parte de Washington em manter aliança como ponto central da integração europeia, Aliança Atlântica nunca terá estado efectivamente em risco. Isto veio desmentir quem já defendia o colapso entre EUA e Europa dos 14.

Depois do fim do motivo que propiciou a criação da Aliança (ameaça soviética), afirmou-se necessária a reorganização da estratégia da OTAN. Assim, em 1990, assinou-

se a Declaração de Londres e, em 1991, deu-se a Cimeira de Roma. Ambas trarão alterações substanciais aos objectivos de até então da Aliança. Com a primeira declarou-se que Pacto de Varsóvia deixou de ser inimigo, e com segunda foi aprovada a Declaração de Roma sobre a Paz e Cooperação, que visava a reorganização da OTAN. Com estes documentos passou-se de uma organização cujo principal objectivo era a luta contra a ameaça soviética e a defesa do Bloco Ocidental, para uma ideia em que se defendia uma Europa em cooperação, sendo esta assente na acção conjunta entre OTAN, UEO, UE, Conferência de Segurança e Cooperação Europeia e Conselho da Europa. Esta alteração estratégica da OTAN tornou-a mais abrangente, transferindo-se esta ideia de aliança para âmbitos políticos, económicos, sociais e culturais, sem descurar, no entanto, o seu principal objectivo que é a defesa.

Com isto surge então, em 1994, a Identidade de Segurança e Defesa Europeia (ISDE)¹⁰³, na Cimeira de Bruxelas da OTAN. Servirá para reforçar os laços transatlânticos e contribuir para uma maior responsabilização da Europa na sua defesa. Esta vem atribuir à Europa mais relevo e consideração na tomada de decisões da OTAN, levando também a uma maior independência da UEO e na sua actuação. Com ISDE e com acordo de Berlim de 1996, UEO passou a ter a liberdade de levar a cabo as suas próprias missões, podendo inclusive usufruir dos equipamentos da OTAN para tal, em operações sobre o seu comando (UEO).

Foi ainda ao abrigo da Cimeira de Bruxelas da OTAN que surgiu pela primeira vez o conceito de “*Combined Joint Task Forces*”, que funcionava como mecanismo de atribuição de competências à UEO¹⁰⁴.

Em 1997 surge o Acto Fundador sobre as Relações Mútuas de Cooperação de Segurança, que veio dar um alargamento territorial da defesa europeia, pois com este Acto há um acordo entre os dezasseis Estados-Membros da Aliança Atlântica com o Presidente da Federação Russa, Boris Iéltsin. Abriu-se a possibilidade de OTAN ter influência na defesa da Europa de Leste e promoveu esforço de lavar a cabo objectivo de uma paz duradoura a nível global. Este alargamento territorial abrange, consequentemente, todo o território terrestre, aéreo e, claro está, marítimo cujos os Estados soberanos façam parte desta aliança.

¹⁰³ Tendo aparecido inicialmente, mas de forma vaga, no Tratado de Maastricht, entrado em vigor em 1992, que instituiu os três pilares: integração económica através da Comunidade Europeia, união política através da PESC e cooperação e justiça nos assuntos internos.

¹⁰⁴ Cfr MARTINS, Bruno Oliveira, *Segurança e Defesa na Narrativa Constitucional Europeia, 1950-2008*, Principia, Prémio Jacques Delors, 2009, pp. 89.

O território marítimo português remete-nos automaticamente para o Atlântico Norte e, conseqüentemente, para a OTAN. É indiscutível a importância desta organização em matéria de segurança e defesa deste espaço específico do Estado português. Mas também para a OTAN Portugal assume-se como peça chave no jogo internacional. Como afirma CARVALHO *“o interesse da OTAN quanto ao conjunto territorial português tem a ver decerto com dois tipos de operações de carácter militar (...). O espaço interterritorial português constitui uma autêntica choke zone (zona de convergência obrigatória de navegação) para rotas do reforço militar (...). Do mesmo ponto de vista os Açores em primeiro lugar (base aérea das Lajes), mas também a Madeira (Porto Santo) (...) são importantes para a detecção e seguimento de submarinos que possam pretender vir a desfrutar de posições favoráveis para poderem eventualmente atacar a navegação comercial militar aliada convergente na mesma choke zone, e para atacar território aliado, nomeadamente europeu, com mísseis de cruzeiro, em caso de desencadeamento de guerra”*¹⁰⁵.

Por aqui se denota a importância mútua desta aliança para todos os actores internacionais envolvidos: Portugal, OTAN e União Europeia.

10.2.1. Estratégia de Aliança Marítima

Esta necessidade de assegurar a defesa de um espaço tão fulcral como o oceano atlântico, determinou que a OTAN publicasse em 2011 um documento que abordava a temática da aliança marítima entre os vários actores internacionais e a sua estratégia.

*“The evolving international situation of the 21st century heralds new levels of interdependence between states, international organisations and non-governmental organisations, the increasing complexity of global commerce, and potential threats from both state and non-state actors. Combined with the rapid spread of advanced weapons such as high performance aircraft, submarines, and precision-guided munitions, the Alliance may be challenged in mission areas it has traditionally dominated.”*¹⁰⁶ Há aqui uma chamada de atenção para o factor globalização e para os seus efeitos mais nefastos.

¹⁰⁵ Cfr CARVALHO, Virgílio de, “A Importância do Mar para Portugal. Passado, Presente e Futuro”, Instituto da Defesa Nacional, Bertrand Editora, 1995, pp. 109.

¹⁰⁶ AllianceMaritimeStrategy, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm?selectedLocale=en, Acedido a 4 de Março de 2018.

Esta publicação refere igualmente os tópicos de actuação que deverão ser levados a cabo em assuntos marítimos, com vista a combater os riscos e violações que se verificam nos mares e oceanos. Antes de mais será efectuado todo um trabalho de vigilância e fiscalização de forma a incrementar a segurança do tráfego marítimo e de outras actividades realizadas em meio aquático, evitando e acções ilícitas como pirataria, tráfico de armas e droga, entre outras actuações de organizações de crime organizado. Tratar-se-á aqui de um trabalho preventivo, na medida em que, em caso de sucesso, se evitarão custos elevados no combate activo a este tipo de actividades criminosas.

Na sua actuação a OTAN deverá igualmente ter em consideração as suas forças especializadas neste tipo de combate. Estas terão que estar à altura das exigências que se verificam no terreno se quiserem *“support of law enforcement and in preventing the transport and deployment of weapons of mass destruction”*, bem como, *“the Alliance’s maritime forces are prepared, in accordance with decisions taken at the Lisbon Summit, to contribute to energy security including protection of critical energy infrastructure and sea lines of communication”*.¹⁰⁷

Com a crescente preocupação na defesa dos mares e das rotas marítimas usadas, tanto no transporte de mercadorias, como no transporte de pessoas, o papel da União Europeia tem-se vindo a solidificar no contexto internacional. Se no início se verificavam certos receios por parte dos EUA e por parte da OTAN, em virtude de se retirar, quiçá, algum protagonismo a estes dois actores internacionais, hoje em dia tal receio foi sendo substituído por estímulos à actuação europeia no contexto da defesa marítima. Como aliás se reflecte na operação “Atalanta” levada a cabo em Dezembro de 2008. Esta tratou-se da primeira operação realizada pela Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), com a cooperação da EU NAVFOR (Força Naval da União Europeia).¹⁰⁸

Verifica-se ainda hoje uma dificuldade de articulação entre OTAN, EU E UEO. Tal divergência prende-se com a necessidade de salvaguardar a defesa e a segurança europeias, com o apoio óbvio da OTAN, mas mantendo uma certa autonomia por parte da UE. Terá que se verificar um nível de cooperação quase perfeito entre os vários actores regionais e internacionais na prossecução dos objectivos de segurança e defesa dos territórios marítimos do Atlântico Norte. Tratando-se de um espaço que, como já se

¹⁰⁷ AllianceMaritimeStrategy, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm?selectedLocale=en, acedido a 4 de Março de 2018.

¹⁰⁸ Vide RODRIGUES, Alexandre Reis, “Estratégia de Segurança Marítima Europeia. Porquê e para quê?”, in Jornal de Defesa e Relações Internacionais, de 11 de Junho de 2014, pp. 5.

referiu, é de difícil fiscalização dada a sua extensão, é premente esta articulação entre o Estado Costeiro, a União Europeia e a OTAN, enquanto organização militar.

Considerando esta dificuldade e o facto de existir necessidade de criar um método organizado entre as várias organizações nacionais e internacionais, bem como com Estados costeiros, dada a dificuldade de cobrir a imensidão do território marítimo por si só, a OTAN desenvolveu o “*Comprehensive Approach Action Plan*”¹⁰⁹. Este plano de acção foi pensado para se obter uma cooperação mais alargada com organizações como a União Europeia. Para tal será necessário que cada parte tenha um profundo conhecimento da melhor abordagem a tomar para cada situação, do terreno de actuação e dos mecanismos que se encontram à disposição dos outros actores internacionais, como se refere no documento da OTAN: “*Achieving this demands a high degree of coordination, interaction and training as well as a quest for complementarity when ever appropriate. In this context, greater emphasis should be placed on standardising operating procedures, as well as on promoting joint exercises and training exchanges, as expressed in the Comprehensive Approach Action Plan.*”¹¹⁰.

Para que na prática tal plano possa entrar em vigor, será preciso um “*NATO Defence Planning Process*”. Este permitirá um melhor estudo das dificuldades sentidas no terreno, nas necessidades que precisam de ser colmatas, dos crimes e actos ilícitos que estão a ser cometidos, e de como poderá a OTAN fazer-lhes frente.

Hoje é claro que a União Europeia não tem ainda a capacidade para, sozinha, fazer frente a situações de ameaça à sua segurança e defesa. Relatórios elaborados pela OTAN dão conta do aumento do perigo de um Estado Costeiro poder ser alvo dos mais variados crimes, como efeitos da crescente globalização. O aumento do transporte de pessoas, mercadorias e armas é disso exemplo. Bem como, o eventual desequilíbrio na paz mundial que poderia levar a cabo ataques com mísseis intercontinentais, transportes de armas nucleares de destruição maciça, roubo e destruição de equipamentos de exploração energética e até mesmo os efeitos nefastos do aquecimento global.

¹⁰⁹ AllianceMaritimeStrategy, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm?selectedLocale=en, acedido a 4 de Março de 2018.

¹¹⁰ AllianceMaritimeStrategy, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm?selectedLocale=en, Acedido a 4 de Março de 2018.

Se esta dificuldade se tornou clara a nível internacional, no contexto europeu ela também se fez notar. Entre os aliados europeus há uma cisão referente ao papel que Europa deverá desempenhar relativamente à sua segurança e defesa.

Assim, enquanto que Grã-Bretanha continua a querer que defesa europeia permaneça vinculada à OTAN, a Europa continental pretende alguma autonomia do sistema de defesa europeu, com uma integração da UEO na UE.

De forma a evitar-se esta divergência, Prof. Severiano Teixeira elabora três modelos possíveis. O primeiro prende-se com a divisão entre sistema atlântico e sistema europeu, com subsequente repartição das funções entre OTAN e UEO. Porém, e como o próprio Professor afirma, a necessidade de consenso entre o vínculo transatlântico, torna esta hipótese meramente teórica. O segundo modelo diz respeito a uma complementaridade entre OTAN e UEO. No entanto, esta hipótese obrigaria a um consenso alargado no que à vontade política da Europa diz respeito, situação que dificilmente ocorreria. A aplicação prática deste modelo necessitaria também de um grande investimento dos Estados europeus nos instrumentos militares, o que se transformaria num enorme esforço orçamental de cada Estado-membro. Por fim, o terceiro modelo encontra na subordinação do sistema europeu ao sistema transatlântico a sua representação, com a vantagem de que seria muito menos oneroso, mas com mais custos para defesa e segurança autónoma europeia.

Importa referir que o sucesso na actuação da OTAN em território marítimo do Atlântico Norte depende muito, não só da cooperação entre os Estados Costeiros e a União Europeia, como também da ligação a outras organizações regionais ou internacionais. O foco deverá ser sempre a zona norte do oceano Atlântico, mas nunca esquecendo que nos encontramos num mundo cada vez mais globalizado e sem fronteiras, havendo por isso outros actores internacionais com os quais poderá e deverá estabelecer relações de proximidade.

Apesar do desmembramento da União Soviética, um dos grandes motivos para a actuação da OTAN, esta organização permanece com um elevado nível de importância estratégica e geográfica. Não existindo agora o ambiente volátil que se vivia na Guerra Fria, deparamo-nos, no entanto, com outros tipos de ameaças que deverão ser combatidas. A actuação da OTAN far-se-á em cooperação com a União Europeia, mais propriamente com a sua Política Europeia de Segurança e Defesa, sempre com uma clara divisão de tarefas entre elas.

Para Portugal, enquanto membro da União Europeia e detentor de largos territórios marítimos no Atlântico Norte, esta cooperação com a OTAN não poderia ser mais vantajosa. No entanto, assiste-se hoje em dia a uma breve deslocalização da actuação da OTAN para o Oceano Pacífico e para o Médio Oriente. Após os acontecimentos do 11 de Setembro, Portugal viu aumentada a sua importância estratégica, nomeadamente a com a transformação da Base das Lajes, nos Açores, na base marítima mais importante para os EUA. Ao longo dos últimos anos esta veio perdendo a sua relevância. Para Portugal, quanto mais centralizada fosse a actuação da OTAN /EUA, principalmente na zona do Atlântico Norte, mais protegidos os interesses nacionais estariam.

No entanto, ao longo dos últimos anos tem-se vindo a assistir a um crescente interesse dos EUA pela região do Pacífico. Aqui a posição geográfica absolutamente vantajosa dos EUA é o motor para esta alteração da sua estratégia. Trata-se de uma nação cujos interesses económicos se sobrepõem a muitos outros, aproveitando todas as oportunidades para se imporem como potência mundial. É indiscutível que a Ásia continua a crescer exponencialmente, tornando-se assim no foco de todos os interesses económicos.

Pode-se afirmar com alguma convicção que a OTAN, enquanto organização militar cujo foco será, acima de qualquer outro, o Atlântico Norte nunca colocará outro espaço terrestre acima desta prioridade. Relembrando a importância que este espaço marítimo tem a nível global quer a nível económico quer a nível militar, tal afastamento por completo das prioridades da OTAN seria condenar esta organização ao fracasso, uma vez que perderia, com certeza, um dos seus grandes aliados, a União Europeia juntamente com a sua PESCD.

No entanto as circunstâncias da aliança entre OTAN e UE poderão vir a sofrer algumas alterações, como se pôde observar pela leitura do Relatório da primeira Assembleia Parlamentar da OTAN com o Presidente Donald Trump no poder dos EUA, realizada em Dezembro de 2017:

“The United States will not waiver in its commitment, but the responsibility for the North Atlantic area is shared. Indeed, NATO’s Article 3 underlines the responsibility to carry a fair burden in defence of the Alliance. The political climate in the United States was such that its people could not carry unacceptable burdens anymore, one discussant argued. US politicians must explain to their fellow citizens why the defence of Europe is worth the high price tag it carries and why – if it ever came to that – their sons and daughters should be placed in harm’s way. Europeans could not expect the United States

to care more about their security than they did themselves, US interlocutors underlined.”¹¹¹

Tornou-se claro que na prossecução dos ideais de segurança e defesa do Atlântico Norte, terá que haver repartição mais igualitária nos compromissos e meios envolvidos e que deverão ser repartidos de forma mais justa entre os vários actores internacionais envolvidos neste território marítimo específico.

Na *National Security Strategy* dos EUA para o ano de 2018, foi deixando um recado para o futuro da aliança com os países europeus no tocante aos meios que as partes deverão colocar à disposição na prossecução dos objectivos comuns de segurança e defesa: *“The United States fulfills our defense responsibilities and expects others to do the same. We expect our European allies to increase defense spending to 2 percent of gross domestic product by 2024, with 20 percent of this spending devoted to increasing military capabilities. On NATO’s eastern flank we will continue to strengthen deterrence and defense, and catalyze frontline allies and partners’ efforts to better defend themselves. We will work with NATO to improve its integrated air and missile defense capabilities to counter existing and projected ballistic and cruise missile threats, particularly from Iran. We will increase counterterrorism and cybersecuri-cooperation*”¹¹².

10.3. PESD

Entre entrada em vigor do Tratado de Maastricht até 1996/97, PESC não obteve os resultados pretendidos. Os motivos que levaram à criação da PESC ainda persistiam: instabilidade das fronteiras da UE para a qual esta não conseguia encontrar uma solução duradoura e inquestionável do ponto de vista internacional. Isto gerou da parte dos EUA um desinteresse e, até mesmo uma desmotivação, pelos assuntos europeus.

Neste período apenas foram emanadas seis acções comuns entre UE e EUA: cooperação com Nações Unidas no que toca à desminagem; preparação para renegociação do Tratado de Não-Proliferação Nuclear; controlo de exportações de bens de duplo uso;

¹¹¹ Transatlantic Parliamentary Forum Report, from NATO Parliamentary Assembly, <https://nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2018-03/028%20FOR%2018%20E%20-%20%202017%20PARLIAMENTARY%20TRANSATLANTIC%20FORUM%20REPORT%20.pdf>,
acedido a 2 de Abril de 2018.

¹¹² National Security Strategy 2018, pp. 48.

proibição de armas *laser* que provocassem cegueira; preparação para Conferência sobre a Não-Proliferação de armas Biológicas e Tóxicas; participação conjunta da UE na Organização para o Desenvolvimento Energético da Península Coreana (KEDO)¹¹³.

Sendo que da parte da UEO não vai ser desencadeada nenhuma acção no quadro do 2º pilar. Mesmo aquando da crise do Kosovo, em vez de UEO se aliar de forma efectiva à UE, decidiu antes enviar uma força própria à Albânia, não sem antes obter financiamento por parte da UE.

Com Tratado de Amesterdão surgiram também alterações à política externa da União, com vista a melhorar e a colmatar deficiências até aí detectadas. Assim, a Comissão e o Conselho viram os seus poderes reforçados, criou-se também a figura do Alto Representante para a PESC e estabeleceu-se uma unidade de planeamento e alerta precoce. Foi conferida à UE uma capacidade operacional, vendo-se com isto resgatadas as Missões de Petersberg de 1992 definidas pela UEO. Com Tratado de Amesterdão estas missões passarão para a alçada jurisdicional da PESC. Podendo-se concluir que ao retirar à UEO o seu papel nas missões, reforçará o papel da UE (através da actuação do seu 2º pilar) na defesa europeia.

Hoje a política externa da UE tem como principal objectivo o garante da segurança, da estabilidade, da democracia e do respeito pelos direitos humanos. Esta acção tem em vista as zonas mais fragilizadas, como os Balcãs, Norte de África, Médio Oriente e Cáucaso¹¹⁴.

Foi através do acordo franco-britânico de Saint-Malo, em 1998, e com Cimeiras da Colónia e Helsínquia, em 1999, que a Política Europeia de Segurança e Defesa se consagrou no Tratado de Nice, em 2001. Sendo depois retomada a sua ideia por um grupo de trabalho aquando da feitura do Tratado de Lisboa, relativamente à matéria de defesa. O relatório saído deste grupo continha orientações sobre a actuação europeia ao nível da defesa dos Estados-Membros e sobre os novos desafios e ameaças.

A PESD, juntamente com a Política Europeia de Segurança Comum, é tida como das principais missões da UE em matéria de política externa. Estas políticas constituem

¹¹³ Cfr MARTINS, Bruno Oliveira, *Segurança e Defesa na Narrativa Constitucional Europeia, 1950-2008*, Principia, Prémio Jacques Delors, 2009, pp. 88.

¹¹⁴ Vide FONTAINE, Pascal, *A Europa em 12 Lições*, Directorate-General for Communication, European Commission, pp. 6.

o chamado 2º Pilar da União e foram sendo introduzidas nos variados tratados europeus. Sendo a PESD tida como um sub-domínio da PESC¹¹⁵.

Desde o início que PESD tem como guias os princípios e valores proclamados e defendidos pela União Europeia: democracia, liberdade e respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais.

Desde que PESD foi consagrada no Tratado de Nice, que tem sido das áreas de maior relevo e importância no processo de integração europeia. PESD faz parte de um dos métodos que guiaram toda a construção da UE, que é o chamado “método dos pequenos passos”¹¹⁶. Ele permitiu um desenvolvimento de toda a política europeia de forma mais lenta, cautelosa e trabalhosa, o que levou ao sucesso da Política Europeia de Segurança e Defesa.

10.4. Alterações Introduzidas com Tratado de Lisboa em Matéria de Segurança e Defesa

Assim, com o Tratado de Lisboa a entrar em vigor a 1 de Dezembro de 2009, deu-se o início de uma nova fase da construção europeia que se verificou quer no âmbito interno, quer no âmbito externo, com o desenvolvimento de mecanismos de resposta e defesa na acção externa da UE. São várias as inovações trazidas pelo Tratado: os três pilares que constituíam a estrutura da União foram retirados e o nome PESD passou a PCSD (Política Comum de Segurança e Defesa); isto na prática revelou que os Estados-Membros estavam direccionados para desenvolver interesses comuns em conjunto.

No Tratado de Lisboa encontra-se, na secção II relativa à PESC, uma parte onde só se regulamenta a PCSD. Como por exemplo, o art. 42º, onde estão referidas todas as capacidades de acção da PCSD, bem como, os objectivos que com ela se visa prosseguir.

Apesar de com Lisboa a PCSD continuar a ser parte integrante da PESC, fala-se já num conceito de defesa comum a todos os Estados-Membros, com mecanismos e procedimentos próprios independentes dos da PESC. Assiste-se, então, a uma certa autonomização desta Política Comum.

¹¹⁵ Cfr MESQUITA, Maria Rangel, *A Actuação Externa na União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, 2011, pág. 415.

¹¹⁶ Cfr TEIXEIRA, Nuno Severiano, “A Defesa Europeia Depois do Tratado de Lisboa”, pág. 22, *in* Revista Relações Internacionais – *O Tratado de Lisboa e a nova Europa*, nº 25 de Março de 2010.

Conduzindo a PCSD a uma defesa comum europeia, o Tratado de Lisboa apresenta-a como o principal objectivo a cumprir no quadro da acção da PESC e da acção externa da União. Trata-a como uma imperactividade, apesar de este fim depender sempre da resposta dada pelo Conselho de Segurança. Isto quer dizer que, para se pôr em prática qualquer acção da PCSD, será necessário um acordo por unanimidade dos Estados-Membros, que se refletirá numa decisão, favorável ou não, por parte do Conselho, de acordo com o art. 42º, nº 4 do TUE. Assim, este objectivo “imperactivo” de defesa comum consagrado em Lisboa, apenas será concretizado se todos os Estados-Membros assim o dispuserem e acordarem.

Com Tratado de Lisboa verificou-se uma maior evolução da PCSD, com o aumento do âmbito das missões da União; são disso exemplo as missões de *Petersberg* que são missões de gestão de crise em países terceiros a que mais tarde se aludirá. Criou-se também novos instrumentos ao serviço da PCSD, como foi o caso da cooperação estruturada permanente, da criação da cláusula de auxílio e assistência mútua em caso de ataque a Estado-Membro e com a AED.

A estes novos meios vieram-se juntar o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros, uma reformulação de competências do Conselho de Segurança europeia, bem como a Política de Segurança isto no quadro da PESC.

Relativamente às inovações surgidas com o Tratado de Lisboa, uma com mais relevância prática foi o aumento das Missões de *Petersberg*. Estas tiveram a sua origem na Declaração de *Petersberg* do Conselho de Ministros da UEO de 1992. São missões humanitárias e de manutenção da paz, com objectivo de prestar auxílio a civis; são também missões de forças de combate para gerir crises. Criaram-se igualmente as acções conjuntas com vista ao desarmamento, entre outras contidas no art. 43º do TUE. Estas missões podem ser levadas a cabo tanto por meios civis, como por meios militares, e visam a luta contra a crescente ameaça terrorista e o apoio a países terceiros que lutem contra essa mesma ameaça.

No que diz respeito ao processo de decisão de dar início a uma acção no âmbito da PCSD, o art. 42º, nº 4 do TUE, determina que essa acção terá que ser proposta pelo Alto Representante ou por iniciativa de Estados-Membros, cabendo a decisão ao Conselho de Segurança da UE.

Prevê-se ainda a possibilidade de uma missão ser entregue, caso tenha capacidade para tal, à responsabilidade de um conjunto de Estados-Membros. Tal terá de ser gerido em associação com o Alto Representante, como pressupõe o art. 44º do TUE.

Uma outra mudança na actuação externa da UE trazida pelo Tratado de Lisboa, diz respeito ao financiamento das missões no estrangeiro, tendo ficado prevista a criação de um fundo que servirá para financiar as acções que não caberão no orçamento da União.

Uma outra inovação prende-se com a introdução de cláusulas de solidariedade no Tratado. A primeira consta do art. 42º, nº 7, que refere que em caso de agressão armada a um Estado-Membro, os outros “*devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance*”¹¹⁷. Este artigo vem substituir o art. 5º do Tratado de Bruxelas. No art. 222º ficou contida a cláusula de solidariedade em caso de catástrofes naturais, incidentes provocados pelo homem, ou até mesmo em caso de atentados terroristas, que revela a resposta europeia à situação actual de risco. A terceira inovação do Tratado prende-se com o alargamento de situações em que União pode usar meios civis e militares e consta do art. 43º. Exemplos dessas missões são as acções conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de prevenção de conflitos, entre outras. A quarta inovação introduzida com Lisboa tratou-se da introdução de mecanismos de cooperação de segurança e de defesa: mecanismo de cooperação reforçada e o mecanismo de cooperação estrutura permanente.

O mecanismo de cooperação reforçada foi primeiramente estabelecido no Tratado de Amesterdão e hoje está presente nos arts. 43º a 45º do Tratado da União Europeia. Permite aos Estados, que assim o desejarem, aprofundarem a cooperação entre si, defendendo que os Estados que, mais tarde, pretenderem participar, poderão entrar a qualquer momento. Esta cooperação deverá ser realizada em última instância e tem como uma das principais condições não prejudicar o acervo comunitário.

Já o mecanismo de cooperação estruturada permanente¹¹⁸ foi criado para fazer face às novas realidades de terrorismo vividas no seio da Europa, tratando-se, portanto, de um mecanismo inédito. Prevê-se a possibilidade de Estados-Membros desenvolverem uma cooperação mais estreita, com esforços a nível militar mais alargados, com vista a uma maior capacidade de segurança e defesa europeias. Este mecanismo tem ainda um outro propósito que é o de fazer impor a UE na cena global como um actor activo e com peso nas decisões que envolvam a prossecução da defesa e segurança.

Em 2004, desenvolveu-se o programa “Objectivo Global 2010”. Neste o Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas previa um conjunto de medidas com vista a uma

¹¹⁷ Artigo 42º, nº 7, do Tratado da União Europeia.

¹¹⁸ Para mais desenvolvimento, vide RAMOS, Luís Faro, “A Cooperação Estruturada Permanente: Desafios e Opções para Portugal”. Revista nº127- 5ª Série, 2010. Pp. 89-95.

melhor resposta por parte da União em caso de conflito, como por exemplo missões militares para manter e impor a paz, bem como a formação de Agrupamentos Táticos.

Na sequência deste documento, e durante a presidência de Portugal no Conselho da UE, foi aprovado o Catálogo de Progressos, que apontavam as áreas de maior fragilidade e que até 2010 deveriam ser melhores. Assim, de acordo com este documento, a capacidade de projecção, a superioridade na recolha de informação e a protecção de forças seriam as áreas em que se sofreria uma maior intervenção com vista a melhorá-las.

Visto que União Europeia é membro da OTAN foi necessário prevenir repetições das acções desta, enquanto se executam as iniciativas da PCSD. Foi com os acordos de “Berlim Mais”, assinados em 2003, que se visou evitar a ocorrência desta situação e fornecer à UE o acesso a recursos logísticos da OTAN, de detenção, comunicação, comando e transporte, para, de forma autónoma, actuar. Uma vez que, como se referiu anteriormente, os recursos que se encontram à disposição da OTAN são diversos dos que a PESD dispõe, pelo que estes acordos de Berlim Mais apenas poderão trazer benefícios para ambas as organizações, no sentido de haver uma maior rentabilização de todos os meios disponíveis.

A primeira sessão parlamentar da OTAN antes da eleição do Presidente Donald Trump, realizada em Dezembro de 2016, determinou esta política de não duplicação de meios utilizados na defesa do Atlântico Norte:

“Participants agreed that a functional transatlantic link is essential for Allied security and indeed the world. However, while members stressed that more NATO is needed, not less, they also recognised that centrifugal forces are tearing at the core of the Alliance. Several delegates from European member countries added that closer cooperation among European countries is crucial as “more Europe is more NATO”. In this context, they also called for closer cooperation between NATO and the EU, and for aligning the defence planning process more effectively. US speakers welcomed European Allies’ willingness to invest more in defence, but emphasised the need to avoid unnecessary duplication as available resources are scarce. Although US participants did not dismiss the idea of the creation of a EU military headquarter, they also reminded delegates that NATO HQ is already short-staffed”¹¹⁹

Ao fim deste percurso da PESD/PCSD, cabe agora fazer o balanço que, dependendo da orientação que se defenda, será positivo ou negativo. Assim, para aqueles

¹¹⁹ <https://nato-pa.int/document/summary-2016-forum-043-17-e>, acedido a 3 de Abril de 2018.

que defende uma concepção continental, a construção de um verdadeiro exército europeu autónomo e independente está ainda muito longe de ocorrer. Enquanto que para os que defendem uma concepção atlântica, entendem que se foi já bastante longe, ultrapassando em muito as capacidades europeias; e que a ideia que União deverá ser a da protecção e defesa atlântica e não só da Europa.

Esta política de defesa comum a todos os Estados membros tem como objectivo uma maior coesão face aos perigos que se vivem nos dias de hoje. No entanto, se a ideia é aumentar o grau de segurança e defesa europeus, maior esforço terá que ser feito em tempos de crise e de restrições orçamentais, para não se cair no erro de se pararem os investimentos em matéria de segurança e defesa marítima, por esta não ser considerada uma prioridade para os países membros.

Se a PESD/PCSD na teoria são um bom instrumento na prossecução dos objectivos de segurança e defesa do território europeu, incluindo o marítimo, por outro lado na prática assiste-se ainda a uma dificuldade na implementação dos ideais e na realização dos objectivos por parte dos Estado. Se não se agir com cuidado, facilmente o mar poderá cair no esquecimento dos governantes, apesar de 40% do PIB da União Europeia ter origem nas actividades que os Estados Costeiros levam a cabo nos seus territórios marítimos.

10.5. Estratégia Marítima da União Europeia para o Atlântico

Uma outra consequência do Tratado de Lisboa no plano marítimo, foi a elaboração da Estratégia Marítima da União Europeia para o Atlântico¹²⁰, lançada em 2011. Esta estratégia visava vários pontos de actuação no território marítimo dos países banhados pelo atlântico, sendo que outros países não ribeirinhos poderiam sempre retirar vantagens da utilização destes espaços. Visava-se implementar regras de utilização no tocante às pescas e produção de culturas marinhas, bem como estabelecer normas para o aproveitamento dos recursos marítimos de forma mais sustentável.

¹²⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52011DC0782>, acedido a 5 de Abril de 2018.

A importância da segurança e defesa do espaço marítimo prende-se com razões ambientais, políticas e económicas. Como já foi referido anteriormente, as actividades levadas a cabo nos mares e oceanos movimentam grande parte da economia mundial, quer seja através da exploração dos recursos marinhos para a indústria farmacêutica e de cosmética, quer seja através do investimento das nações na obtenção de formas de energia renovável. É também através do transporte marítimo que se processa a maior parte do comércio entre as várias comunidades, sendo o oceano Atlântico o elo de ligação das mais importantes rotas comerciais. Assim, manter o território marítimo seguro é proteger a economia global. Estados costeiro incapazes de proteger as suas fronteiras marítimas são Estados que contribuem largamente para a proliferação do crime organizado, do terrorismo e da pirataria.

No contexto europeu fronteiras costeiras não vigiadas serão a porta de entrada de grupos indesejáveis e perturbadores da nossa paz e segurança. Devido à imensidão da área costeira e à existência de áreas comuns a toda a Humanidade em que existe uma total liberdade de navegação, e em que existe um tráfego de milhares de embarcações diárias, torna-se deveras difícil uma patrulha eficaz fazer uma fiscalização fronteiriça, comparativamente àquela que se pratica em fronteiras terrestres. Se nestas é possível estabelecer limites físicos, mais ou menos violadores de liberdades e tratados internacionais, nas fronteiras marítimas tal será impossível. De forma a se poder combater a criminalidade nos mares e oceanos, será premente estabelecer um protocolo de actuação entre as forças armadas nacionais e as forças armadas de organizações internacionais. Cooperação é então a palavra-chave¹²¹.

Assim, ao nível da defesa e segurança do território marítimo se implementaram regras baseadas nesta Estratégia Marítima. Nestes termos tornou-se premente reunir meios de combate aos desastres marítimos que pudessem acontecer no oceano atlântico, com graves consequências ambientais e económicas. Se aos Estados costeiros caberá uma maior fiscalização mais apertada da navegação e inspecções mais rigorosas das embarcações que naveguem nas águas sob sua jurisdição, tal actuação deverá ser levada a cabo em cooperação com outros Estados ribeirinhos, numa verdadeira união de esforços para se evitar desastres ambientais como os já ocorridos no passado.

Uma prática cada vez mais comum entre os países prende-se com a sua intenção de aumentar as áreas marítimas que se encontram sob a sua alçada, o que poderá levar a

¹²¹ Vide RODRIGUES, Alexandre Reis, “Estratégia de Segurança Marítima Europeia. Porquê e para quê?”, in *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, de 11 de Junho de 2014, pp. 2.

um conflito e divergências entre Estados costeiros, sendo que esta será com certeza uma das causas de conflito mais comuns entre nações desenvolvidas que deverá ser alvo de maior análise e fiscalização.

Um outro ponto fulcral na abordagem desta Estratégia em termos de segurança e defesa prende-se com o combate a actividades criminosas levadas a cabo em território atlântico. Tráfico de armas, pessoas e mercadorias deverá a todo o custo ser combatido por todos os meios disponíveis, quer dos Estados com costa atlântica quer por Estados que não fazem fronteira com este oceano. Tratar-se-á igualmente de um esforço conjunto, no sentido se assegurar a segurança de quem navega estas águas. Sem segurança, o comércio cessa, e sem comércio a liquidez da Europa poderá ficar em risco, uma vez que é do comércio marítimo que esta retira grande parte da sua sustentabilidade económica, tal como é referido no texto da Estratégia: *“O Atlântico é vital para o comércio da Europa. A segurança do abastecimento da Europa deve ser totalmente garantida e é imperioso que o tráfico de armas, de pessoas e de drogas cesse. As economias da UE e dos EUA representam cerca de metade do PIB mundial e quase um terço do comércio mundial”*¹²².

No contexto de actuação da União Europeia o seu trabalho no âmbito da segurança e defesa marítima tem o seu desenvolvimento nas seguintes áreas: Atlântico Norte, Mediterrâneo, Mar do Norte, Mar Negro e Báltico, bem como Mar Adriático. Estes limites têm como origem as parcelas de mar em contacto com a costa dos países membros e/ou territórios onde esses Estados detém interesses económicos que necessitam de ser protegidos.

Zonas marítimas distintas equivalem a esforços de defesa e protecção estatal diferentes. Quanto mais fulcral é uma zona marítima, mais importante se torna a sua segurança. A cooperação internacional afigura-se como uma forma extremamente inteligente no que concerne a esse objectivo, uma vez que tratando-se de um objectivo comum, a cooperação internacional funciona como interajuda na manutenção dos mesmos interesses a custos bem mais reduzidos, do que aconteceria se tal ficasse a cargo de um só país costeiro. Portugal, sendo um dos Estados europeus com maior território

¹²² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52011DC0782>, acedido a 5 de Abril de 2018.

marítimo sob sua jurisdição, não tem hoje os meios necessários de fiscalizar toda essa extensão de mar.¹²³

Um dos mecanismos criados para um maior controlo das embarcações¹²⁴ foi o *“SafeSeaNet da Agência Europeia da Segurança Marítima”*, que *“prevê a integração das declarações obrigatórias apresentadas pelos navios e um portal para os sinais dos seus sistemas de identificação automática (AIS) recebidos pelas estações costeiras. Os navios de pesca são localizados através do sistema de localização dos navios por satélite e o sistema de identificação e seguimento de longo alcance permite a vigilância dos navios de carga e de passageiros de mais de 300 toneladas que circulam dentro do limite das mil milhas marítimas das costas europeias.”*¹²⁵

Apesar de vivermos numa sociedade cada vez mais tecnológica, este meio de fiscalização e inspecção marítima ainda enfrenta certos problemas, nomeadamente no que à troca de informação e protecção de dados diz respeito, uma vez que *“as entidades que lutam contra ameaças como o contrabando, a pesca ou o tráfego ilegais continuam a não ter acesso ao quadro completo, devido ao facto de os acordos de partilha de dados entre as diferentes autoridades não estarem ainda plenamente operacionais. As regiões do Atlântico beneficiarão, conseqüentemente, das medidas em curso a nível da UE para promover o desenvolvimento de um ambiente comum de partilha da informação que irá ligar entre si sistemas como o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), concebido para efectuar o intercâmbio de informações sobre a migração clandestina e a criminalidade transfronteiriça, e o sistema SafeSeaNet. A partilha de informações não é uma preocupação que pertence exclusivamente ao âmbito da UE. Por exemplo, em Setembro de 2011, os Estados Unidos e a União Europeia acordaram em partilhar informações sobre a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada. O objectivo principal da estratégia do Atlântico deve ser maximizar os benefícios decorrentes da partilha de informações.”*¹²⁶

¹²³ Cfr RODRIGUES, Alexandre Reis, “Estratégia de Segurança Marítima Europeia. Porquê e para quê?”, in *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, de 11 de Junho de 2014, pp. 4 e 5.

¹²⁴ Regulamento (CE) N.º 391/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativo às regras comuns para as organizações de vistoria e inspecção de navios.

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52011DC0782>, acedido a 5 de Abril de 2018.

10.6. Desafios que a União Europeia enfrentará no futuro

UE tem ainda um longo percurso a percorrer no que toca à temática da segurança e defesa europeia, se quiser ser mais autónoma em relação à OTAN¹²⁷.

Mas a questão que se coloca é a de saber se a União estará disposta a aceitar novos desafios que vão para além de mero suporte de acção da OTAN. Os Estados-Membros de maior relevo continuam a desempenhar funções diplomáticas, de forma individual e sem o contributo da União, o que demonstra que, apesar de existirem declarações do Conselho de Segurança sobre os principais problemas mundiais, ainda se estará longe de uma verdadeira União Europeia com relevo ao nível da acção externa¹²⁸.

Com ESE ganhou-se uma consciência das ameaças que pairam sobre a Europa e, relativamente a estas, o papel da UE será o de perceber como elas se relacionam entre si e qual a melhor resposta para as combater. Isso passará por um reforço dos mecanismos de coordenação a nível global, de forma a melhorar a coerência da acção externa. Assim, deverá levar-se a cabo uma política de articulação dentro da União, tanto ao nível das instituições, como é o caso do Conselho e Comissão, como ao nível da coordenação entre as várias políticas dos Estados-Membros.

Será ainda de grande importância melhorar o controlo dos instrumentos militares, que foi função da Assembleia Parlamentar da UEO, mas com o Tratado de Lisboa passou a ser da responsabilidade de cada Estado-Membro, com controlo levado a cabo pelos parlamentos nacionais de cada um.

De forma a cobrir o máximo de terrenos alvo de ameaças, será também premente assegurar uma constante actualização da ESE. Com ela, UE vai tomando conhecimento das áreas mais fragilizadas, dos novos riscos e desafios ao nível da segurança e defesa, tanto dentro da Europa, como num plano internacional. O que leva a uma outra necessidade que se prende com o desenvolvimento de relações com outras potências e eventuais actores na actuação mundial, como por exemplo: Rússia, Índia, Brasil e China.

Deverá igualmente alargar-se o conceito de segurança de forma a abarcar outras realidades, como segurança alimentar, ciber-segurança, segurança marítima, segurança energética, riscos de alterações climáticas, catástrofes naturais e pandemias.

¹²⁷ Neste sentido, António Horta Fernandes em “A PESD numa lógica federalista”, in *Revista O Direito*, nº 137 (2005), IV-V, pp. 659-670.

¹²⁸ Vide FONTAINE, Pascal, *A Europa em 12 Lições*, União Europeia, 2010, pp.66.

Devido à crescente internacionalização da actuação externa da UE, as suas intervenções militares em teatros de risco necessitarão de ser alvo de regras que acompanharão as crescentes solicitações para intervenção internacional da União. Com este alargamento da acção externa, deu-se origem às cláusulas de defesa mútua e de solidariedade entre Estados-Membros, anteriormente explanadas.

Futuramente, União assumirá também responsabilidade na defesa e segurança de zonas próximas às suas fronteiras, como sendo África e Mediterrâneo, visto a influência na Europa do que se passa nestas regiões. Assim torna-se ainda mais claro que defesa europeia não dependerá apenas da capacidade militar da Aliança Atlântica, mas sim de uma necessária autonomização da acção externa da Europa.

Já assim o referiu o Professor Severiano Teixeira: *“Falar na Europa da defesa é falar no desenvolvimento de capacidades militares autónomas, credíveis, adaptadas e edificadas tendo em consideração os requisitos do novo ambiente estratégico internacional.”*¹²⁹ Igualmente é dito por Pascal Fontaine que se UE *“quiser ver crescer a sua credibilidade e influência, (...) terá de associar a sua potência económica e a sua força comercial à execução regular da sua política comum de segurança e defesa”*¹³⁰.

Assim, é fundamental que resposta europeia em situações de crise seja rápida. Para tal tornar-se-á imperativo que Estados-Membros cooperem entre si em matéria de financiamento. Visto que cada vez mais será potência aquela que tiver mais capacidade de armamento e mais tecnologias militares, caberá aos Estados-Membros unirem-se em torno deste objectivo.

Um obstáculo e desafio à União Europeia no geral, e a Portugal em particular, prende-se com a crise económica e financeira. Em tempos de crise a segurança e defesa dos Estados tende a ser posta de parte na agenda dos vários governos, principalmente quando se fala em espaço marítimo. Terá que se fazer um exercício constante e uma avaliação reiterada das prioridades de Portugal. Os governos futuros terão que ter a consciência de que, para se fazer marcar no plano da economia internacional, o mar será o ponto-chave. Assim, a segurança do espaço nacional terá, obrigatoriamente que se uma prioridade na actuação, lado a lado com o maior investimento que terá que ser feito no mar português e no oceano Atlântico.

¹²⁹ Cfr TEIXEIRA, Nuno Severiano, “A Defesa Europeia Depois do Tratado de Lisboa”, pág. 25, in Revista Relações Internacionais – *O Tratado de Lisboa e a nova Europa*, nº 25 de Março de 2010.

¹³⁰ Cfr FONTAINE, Pascal, *A Actuação Externa na União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, 2011.

Caberá à União Europeia, nomeadamente a Estados Costeiros como Portugal, definir com exactidão e rigor os mecanismos necessários para proporcionar a defesa dos territórios marítimos e a segurança de que usufrui dessas águas. Tal tarefa não caberá apenas a organizações militares como a OTAN. Será necessário um esforço europeu em torno das suas políticas marítimas, em cooperação, claro está, com outras nações atlânticas, nomeadamente em cooperação com a OTAN. Esta cooperação Estado entre si, de Estados e organizações internacionais como a OTAN deverá ser levada a cabo com o intuito de se proteger de forma mais eficaz o território marítimo europeu.

Conclusão

Ao longo desta dissertação tentou abordar-se o tema Mar na sua forma mais plena e completa, com todos os seus elementos e características, delimitando-se os vários espaços marítimos e a actuação estatal que deverá ser levada a cabo em cada um deles. Só com esta abordagem se poderá compreender a complexidade deste território, com os seus diferentes graus de jurisdição.

Portugal, desde os seus primeiros passos como Nação, sempre encarou o Mar como fonte de riqueza, olhando-o com ambição de quem quer alcançar algo mais. O mar trouxe-nos numerosas conquistas, transformou Portugal num império, mas por vários motivos, esta veia marítima foi caindo no esquecimento. Nos últimos anos tem-se assistido a algumas tentativas de recuperar o tempo perdido, tentativas de tornar o país um dos maiores Estados marítimos a tirar proveito do seu mar.

Portugal tem características geográficas que tornam este país um dos mais privilegiados. Detém uma das maiores zonas económicas exclusivas a nível mundial, tem uma candidatura para alargamento da sua plataforma continental para lá das 200 milhas náuticas, o que poderá proporcionar enormes benefícios económicos e financeiros para o país, na medida em que terá mais território com mais recursos naturais para explorar.

No entanto, se esta grande extensão de espaço marítimo é positiva, esta acarretará igualmente custos elevados para o Estado costeiro. Custos esses que se prendem com a exploração dos recursos que se encontram à disposição do país, sejam eles naturais ou minerais, ao nível das pescas ou ao nível do aproveitamento energético, benefícios para as indústrias médicas e farmacêuticas ou mesmo para o sector do turismo. Todas as actividades desenvolvidas no território marítimo importarão custos para Portugal, pois serão necessários meios técnicos, aquisição de novas tecnologias, mão-de-obra qualificada para acompanhar os países mais desenvolvidos e para pôr Portugal novamente na vanguarda da exploração dos mares e oceanos.

Aliada à extensão do território marítimo, encontra-se a necessidade de implementar todas as medidas de defesa e segurança necessárias para proteger esses mesmo território de todas as ameaças de que possa ser alvo. Um dos elementos principais e basilares de um Estado é o seu território, e sem uma protecção eficaz das suas fronteiras, ficará à mercê dos mais variados perigos. Ora, sendo o mar um território de grande dificuldade de demarcação física das suas fronteiras, mais difícil se torna a sua delimitação e, conseqüentemente, a sua protecção. Actualmente, ataques terroristas,

pirataria, contrabando de armas e drogas, encontram-se entres os mais comuns perigos para os espaços marítimos. Estará Portugal efectivamente preparado para proteger a sua costa, proteger todo o seu território marítimo? Será necessário um esforço nacional por parte dos órgãos governativos do Estado para que a temática do mar e da sua protecção seja tida em consideração e seja tida como uma das mais fundamentais, no que à acção governativa diz respeito.

Não sendo Portugal uma nação isolada e fechada sobre si própria, mas fazendo parte de uma organização de nações como a União Europeia, foi feita uma referência às políticas comunitárias. Iniciou-se esta temática com uma resenha histórica da criação da União Europeia que serviu de enquadramento para a explicação de toda a actuação que é levada a cabo no que ao mar diz respeito.

Um dos pontos principais da presente dissertação prende-se com a actuação da OTAN na defesa e segurança do mar português. Uma vez que as águas que banham Portugal se situam no Oceano Atlântico, tornou-se premente abordar a temática da OTAN, uma vez que esta organização intergovernamental detém um papel absolutamente fundamental no patrulhamento e nas acções de defesa e fiscalização.

Resta ainda a Portugal percorrer um longo caminho na persecução da defesa e segurança dos seus espaços marítimos. Com os Orçamentos de Estado, com as várias organizações internacionais e regionais de que Portugal faz parte, com a criação de tantas outras ao nível nacional e com a cada vez maior consciencialização da importância do mar, pode-se afirmar que o Estado português está a dar passos para se tornar numa das nações marítimas com maior importância ao nível mundial. No entanto, serão ainda necessários mais empenho, dedicação e pensamento vanguardista.

Com o fim da elaboração desta dissertação uma conclusão deverá ser retirada: a de que Portugal necessita junto da União Europeia de puxar pelos seus interesses atlânticos, e junto da OTAN de puxar mais pelo seu lado mais europeu. Portugal necessita de uma visão mais egoísta e inteligente, mantendo sempre bem vincadas as suas ligações às organizações estrangeiras que suportem a segurança e defesa dos seus territórios marítimos, mas pensando sempre nos seus próprios interesses a médio e longo prazo. Porque se outrora este foi um país de navegadores e exploradores, amanhã poderemos estar novamente no topo das nações com mais poderio marítimo.

Bibliografia

Monografias

- **BASTOS, Fernando Loureiro**, *O Direito Internacional do Mar. Guia de Estudos*, AAFFDL Editora, 2017.
- **CARVALHO, Virgílio de**, *A Importância do Mar para Portugal. Passado, Presente e Futuro*, Instituto da Defesa Nacional, Bertrand Editora, 1995.
- **CHACÓN, Manuel Trigo**, *Derecho Internacional Marítimo – La III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1996.
- **DUPUY, René-Jean**, *O Direito Internacional*, Livraria Almedina Coimbra, 1993.
- **FONTAINE, Pascal**, *A Actuação Externa na União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, 2011.
- **FONTAINE, Pascal**, *A Europa em 12 Lições*, União Europeia, 2010.
- **GUEDES, Armando M. Marques**, *Direito do Mar*, Coimbra Editora, 1998, 2ª Edição.
- **JOHNSON, Lindy S.**, *Coastal State Regulation of International Shipping*, Oceana Publications, Inc., 2004.
- **MARTINS, Bruno Oliveira**, *Segurança e Defesa na Narrativa Constitucional Europeia – 1950-2008*, Principia, Ed. 2008.
- **MESQUITA, Maria Rangel**, *A Actuação Externa na União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, 2011.
- **PICA, Carla Cristina Martins**, *A Nova Moldura de Segurança Europeia e a Relação Transatlântica no Actual Contexto Internacional*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2003.
- **ROTHWELL, Donald R., e STEPHENS, Tim**, *The International Law of the Sea*, Oxford and Portland, Oregon, 2016.
- **SHAW, Malcom N.**, *International Law*, A Grotius Publication, Cambridge University Press, 4º Edition.
- **SILVEIRA, Alessandra**, *Princípios de Direito da União Europeia – Doutrina e Jurisprudência*, QuidJuris Sociedade Editora, 2009.

- **TANAKA, Yoshifumi**, *The International Law of the Sea*, University of Copenhagen, Faculty of Law, Second Edition, 2015.

Artigos

- **BASTOS, Fernando Loureiro**, “Direito Internacional do Mar e os poderes dos Estados Costeiros”, in Rui Guerra da Fonseca e Miguel Assis Raimundo (editores), *Direito Administrativo do Mar*, Coimbra, 2014, pp. 15 – 31.
- **CARVALHO, Sérgio Alves de**, “A Responsabilidade do Estado no Direito Internacional do Mar: um olhar sobre o Caso nº 21 do Tribunal Internacional do Mar”, Anuário de Direito Internacional 2013, Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2015.
- **FERNANDES, António Horta**, “A PESD numa lógica federalista”, Revista “O Direito” nº 137 (2005), vol. IV-V.
- **FERRÃO, Marisa Caetano**, “Breve Reflexão sobre a Possibilidade de Extensão da Plataforma Continental Além das 200 Milhas Marítimas”, Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas, Nº 23, 2008, do Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.
- **GASPAR, Carlos**, “O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica”, in “O Conceito Estratégico da Nato”, Nº 126, 2010, Instituto da Defesa Nacional.
- **KLEIN, Natalie**, “Maritime Security”, in ROTHWELL, Donald R. e BATEMAN, Sam (editores), *Navigational rights and freedoms and the new law of the sea*, 2000.
- **PACHECO, Miguel Bessa**, “A Geografia Marítima de Portugal”, in *O Mar no Futuro de Portugal: Ciência e Visão Estratégica*, Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico, Junho de 2014, pp. 25-35.
- **RAMOS, Luís Faro**, “A Cooperação Estruturada Permanente: Desafios e Opções para Portugal”, Revista nº127- 5ª Série, 2010.
- **RODRIGUES, Alexandre Reis**, “Estratégia de Segurança Marítima Europeia. Porquê e para quê?”, in *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, de 11 de Junho de 2014.
- **SHEARER, I. A.**, “The International Tribunal for the Law of the Sea and its Potential for Resolving Navigation Disputes”, in Donald R. Rothwell, e Sam

Bateman (editores), *Navigational rights and freedoms and the new law of the sea*, 2000.

- **TEIXEIRA, Nuno Severiano**, “A Defesa Europeia Depois do Tratado de Lisboa”, pág. 22, *in* Revista Relações Internacionais – O Tratado de Lisboa e a nova Europa, nº 25 de Março de 2010.
- **WOLF, Sarah**, “Territorial Sea”, Max Planck, August 2013.
- **QUADROS, Fausto, OTERO, Paulo, GOUVEIA, Jorge Bacelar**, “Portugal e o Direito do Mar”, Biblioteca Diplomática – Série A, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 2004.

Sítios na Internet

- https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm?selectedLocale=enAllianceMaritimeStrategy, acedido a 4 de Março de 2018.
- ORDENAMENTO DO MAR PORTUGUÊS Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional | fase de elaboração, <http://www.psoem.pt/ambito/>, acedido a 20 de Janeiro de 2018.
- A Marinha Portuguesa, Defesa, *in* <https://www.marinha.pt/pt/o-que-fazemos/Paginas/defesa-militar.aspx>, acedido a 28 de Fevereiro de 2018.
- A Marinha Portuguesa, Segurança, *in* <https://www.marinha.pt/pt/o-que-fazemos/Paginas/seguranca.aspx>, acedido a 28 de Fevereiro de 2018.
- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52011DC0782>, acedido a 5 de Abril de 2018.
- TransatlanticParliamentaryForumReport, from NATO ParliamentaryAssembly, <https://nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2018-03/028%20FOR%2018%20E%20-%20%202017%20PARLIAMENTARY%20TRANSATLANTIC%20FORUM%20REPORT%20.pdf>, acedido a 2 de Abril de 2018.

Legislação

- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.
- Lei N.º 55-A/2004, de 30 de Dezembro.
- Lei nº 34/2006, de 28 de Julho.
- Resolução do Conselho de Ministros N.º 19/2013, Diário da República, 1ª Série – N.º 67, de 5 de Abril de 2013.
- Estratégia Nacional para o Mar (ENM 2013-2020), <https://www.portugal.gov.pt/media/1318016/Estrategia%20Nacional%20Mar.pdf>, acedido a 8 de Fevereiro de 2018.